

# “भारत में राष्ट्रपति शासन की राजनीति” (1967-1989)

"The Politics of the President's Rule in India"  
(1967-1989)

इलाहाबाद विश्वविद्यालय की डी० फिल्० उपाधि हेतु प्रस्तुत

शोध - प्रबन्ध



निर्देशक

डॉ० हरि मोहन जैन

(भूतपूर्व अध्यक्ष)

राजनीति शास्त्र विभाग

इलाहाबाद विश्वविद्यालय

शोधकर्ता

कु० सत्य प्रिय

राजनीति शास्त्र विभाग  
इलाहाबाद विश्वविद्यालय

इलाहाबाद

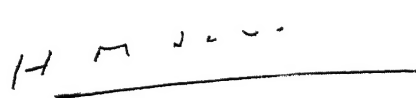
1995

# CERTIFICATE

*This is to certify that Km Satya Priya has worked under my supervision and guidance and that the thesis presented here is her own work*

*I approve its submission for the award of the Degree of Doctor of Philosophy of the University of Allahabad*

*Dated January 1996*

  
*(Dr H M Jain)*

*Professor & (Ex) Head*

*Department of Political Science,  
Allahabad University Allahabad*



## प्राक्कथन

प्रस्तुत शाध प्रबन्ध भारतीय सविधान के अनुच्छेद 356 के विषय में है। यह अनुच्छेद प्रारम्भ से ही विवाद का विषय रहा है। सविधान सभा में भी इसकी कटु आलोचना हुई थी, जिसके प्रत्युत्तर में डॉ० अम्बेदकर ने यह मत व्यक्त किया था कि इस अनुच्छेद का प्रयोग केवल गंभीर स्थितियों में एक कड़वी दवाई के रूप में होगा, नित्य प्रतिदिन खाने वाले भोजन के रूप में नहीं। परन्तु पिछले 45 वर्षों का संवैधानिक इतिहास डॉ० अम्बेदकर के इस कथन का आकारता है। वास्तव में अनुच्छेद 356 का प्रयोग प्रथम निर्वाचनों से पूर्व ही शुरू हो गया था जबकि पंजाब में 1951 में कांग्रेसी मंत्रिमण्डल के त्याग पत्र के बाद वहाँ धारा 356 का प्रयोग किया गया। 1959 में जब केरल में साम्यवादी सरकार को अपदस्थ कर वहाँ राष्ट्रपति शासन लागू किया गया तो यह कठोर आलोचना का विषय हो गया। फिर भी कुल मिलाकर नेहरू के शासन काल में अनुच्छेद 356 का प्रयोग सामान्यतः सामान्य मामलों में अत्यावश्यक व अपरिहार्य परिस्थितियों में ही किया गया। परन्तु नेहरू के उपरांत अनुच्छेद 356 का प्रयोग केन्द्र के हाथों में विरोधी पक्षीय सरकारों (राज्य) के अपदस्थ करने तथा केन्द्र द्वारा राज्यों की राजनीति को अपने पक्ष में प्रभावित करने के लिये किया जाना लगा। परिणाम यह हुआ कि अनुच्छेद 356 एक संवैधानिक आवश्यकता न रहकर एक राजनीतिक अस्त्र बन गया। स्वाभाविक था कि विपक्षी दल इस स्थिति का विरोध करते। अतः विभिन्न विपक्षी दलों का संगठित होना इस सविधान से हटाये जाने की मांग की गयी, यद्यपि भाजपा राज्य सरकारों का गिराने में इसके प्रयोग का इन सभी विपक्षी दलों ने स्वागत किया।

उपरोक्त कारणों से सविधान का यह अनुच्छेद राजनीतिक परिचर्चा का विषय बन गया और बुद्धिजीवियों व शाधकर्ताओं का ध्यान भी इसकी ओर आकृष्ट हुआ ताकि एक नया राजनीतिक, विशुद्ध रूप से बौद्धिक विश्लेषण, इसके प्रावधानों व इसके व्यवहारिक प्रयोग का किया जा सकें। प्रस्तुत शाध प्रबन्ध इसी लक्ष्य से प्रेरित है।

वस इस विषय पर अनेक प्रमाणिक अध्ययन हुए हैं, जिनमें कुछ विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं।  
नम—राजीव धवन द्वारा लिखित 'प्रैसीडेंट्स रूल इन द स्टेट्स, श्रीराम महेश्वरी कृत प्रेसीडेंट्स रूल इन इण्डिया श्री० जे० आर० सिवाज कृत-दि पोलिटिक्स आफ दी प्रेसीडेंट रूल इन इण्डिया

पुस्तक है। इसके अतिरिक्त लाक्सभा सचिवालय द्वारा प्रकाशित पुस्तक 'प्रमीडन्ट्स रूल इन स्टेट्स म भी नथ्या का प्रमाणिक विवरण मिल सकता है।

लकिन इन सब विद्वतापूर्ण ग्रंथों के बावजूद राष्ट्रपति शासन के प्रावधानों के संबंध में, उनका पक्ष ऐसे है जिनको और अधिक उजागर करने की आवश्यकता में महसूस की ओर इसी कमा का दूर करने का प्रयास प्रस्तुत शोध प्रबन्ध में किया गया है। इसी संदर्भ में 1993 में मध्य प्रदेश उच्च न्यायालय का निर्णय, जिसके द्वारा 15 दिसम्बर 1992 को मध्य प्रदेश में अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत का गयी उद्घोषणा को असंवैधानिक घोषित कर दिया गया था, जिसे बाद में सर्वोच्च न्यायालय ने निरस्त कर दिया था। तत्पश्चात् 11 मार्च, 1994 को इस मामले व अन्य लम्बित मामले पर निर्णय दते हुए यह अभिनिर्धारित किया कि राज्यों में राष्ट्रपति शासन लागू करने का उद्घोषणा का न्यायिक पुनरावलोकन किया जा सकता है जबकि इसके पूर्व 1977 में दिये गये अपने निर्णय में इसे एक 'राजनीति शक्ति' घोषित करते हुये न्यायिक पुनरावलोकन के अधीन नहीं माना था—को उलट दिया। सर्वोच्च न्यायालय का यह निर्णय विशेष रुचि का विषय है।

ऐसा प्रतीत होता है कि सर्वोच्च न्यायालय भी समकालीन राजनीतिक विवादों में तटस्थ नहीं रह सका है क्योंकि 1994 का सर्वोच्च न्यायालय का निर्णय स्पष्टतः राजनीतिक पूर्वाग्रहों से प्रसिद्ध प्रतीत होता है और किसी भी दशा में इसे शुद्ध संवैधानिक व्याख्या पर आधारित निर्णय नहीं माना जा सकता। इन निर्णयों का भी मैंने अपने शोध प्रबन्ध में विवेचन किया है जो संभवतः इस दिशा में पहला प्रयास है।

इस शोध प्रबन्ध के लिये सामग्री चयन अत्यन्त कठिन कार्य था। अधिकांश पुस्तकें व सामग्री मुझे मेरे शोध निदेशक के व्यक्तिगत संग्रह से प्राप्त हुयी है, जिनमें विभिन्न जाँच समीतियों की रिपोर्टें, उनका व अन्य विद्वानों के शोध पत्र व पुरानी पत्रिकाएँ सम्मिलित हैं।

सामग्री संग्रहण हेतु पुस्तकालय के महत्व को नकारा नहीं जा सकता। इलाहाबाद विश्वविद्यालय के उप पुस्तकालयाध्यक्ष श्री० रिजवी व पब्लिक लाइब्ररी के पुस्तकालयाध्यक्ष श्री० अमीन यादव भी विशेष धन्यवाद के पात्र हैं जिन्होंने विषय प्रवर्तन हेतु पुस्तकें, पत्र-पत्रिकाएँ व अन्य महत्वपूर्ण आकड़े सकलित करके अपना विशेष सहयोग प्रदान किया।

इसके साथ ही साथ जगजीवन राम सस्थान पटना ए० एन० सिन्हा लाइब्रेरी (पटना) सवैधानिक तथा ससदीय पुस्तकालय (दिल्ली) गाँधी भवन (इलाहाबाद) भारती भवन पुस्तकालय, राजकीय पुस्तकालय (इलाहाबाद) के समस्त अधिकारियों तथा कमचारियों का भी मैं हृदय से आभारी हूँ।

यह शाध प्रबन्ध इलाहाबाद विश्वविद्यालय में राजनीति शास्त्र के भूतपूर्व अध्यक्ष प्रो० हरिमोहन जैन के सतत् दिग्दर्शन में पूरा किया गया। जिस तत्परता व निष्ठा से उन्होंने मेरे साथ परिश्रम किया और मेरा मार्गदर्शन किया, इसक लिये मैं उनकी जीवन-पर्यन्त ऋणी रहूँगी। उनका यह कथन कि मनुष्य को परिस्थिति निरपेक्ष होना चाहिये, मैंने अपनी आत्मा में सहेज लिया है।

इसके अतिरिक्त मैं श्रीमती हेम जैन की भी विशेष आभारी हूँ जिन्होंने अपने मातृतुल्य स्नेह के तहत समय-समय पर मुझे अपना कार्य पूर्ण-करने हेतु प्रेरित किया।

इसके साथ ही राजनीति शास्त्र विभाग के वर्तमान अध्यक्ष डॉ० उमाकान्त तिवारी के प्रति भी आभार व्यक्त करना आवश्यक है जिन्होंने समय समय पर मेरी सहायता की व मार्ग दर्शन किया।

अतः मैं अपने माता-पिता व अग्रज के प्रति भी अपनी कृतज्ञता व्यक्त करना चाहूँगी जिनके निरंतर प्रेरणादायक स्नेह तथा कर्तव्य बोध की जागरूकता के फलस्वरूप ही मेरा कार्य सम्पन्न हो सका।

मुझे पूर्ण विश्वास है कि यह शोध प्रबन्ध राजनीतिक पण्डितों का समुचित प्रतीत होगा। मानव स्वभाव तथा सीमित साधनों के कारण त्रुटियाँ संभव हैं इसके लिये मैं क्षमा प्रार्थी हूँ।

सत्य प्रिया

# विषय-सूची

## प्राक्कथन

अध्याय 1 राज्यों में राष्ट्रपति शासन ऐतिहासिक एवं संवैधानिक पृष्ठभूमि 1-37

- 1.1 भारतीय संविधान में केन्द्रीयकरण के तत्व
- 1.2 आपात प्रावधान का संविधान में उपबोधित किये जाने का कारण
- 1.3 1967 से पूर्व की स्थिति व 1967 के बाद की स्थिति
- 1.4 ऐतिहासिक पृष्ठभूमि-भारत शासन अधिनियम 1935 में तत्संबंधी उपबोध
- 1.5 प्रारूप संविधान का अनुच्छेद 188 व अनुच्छेद 278
- 1.6 अन्य देशों के संविधानों में तत्संबंधी उपबोध का विवरण-  
i संयुक्त राज्य अमेरिका ii आस्ट्रेलिया iii स्विट्जरलैंड iv जर्मनी v पाकिस्तान
- 1.6 राज्यों में संवैधानिक तंत्र विफल होना-व्याख्या-अनु० 355, अनु० 356 व अनु० 356 अनुच्छेद 356 का क्षेत्र व प्रभाव
- 1.7 जम्मू कश्मीर के लिये की गयी व्यवस्था का विवरण
- 1.8 अनुच्छेद 356 में किये गये संवैधानिक संशोधन-पंजाब राज्य के संवैधानिक संशोधन तथा उसके संवैधानिक परिणाम

अध्याय 2 संविधान निर्माताओं द्वारा अनुच्छेद 356 पर व्यक्त विचार 38-55

- 2.1 विपक्ष में तर्क
- 2.2 पक्ष में तर्क

अध्याय 3 अनुच्छेद 356 एक सामान्य विवेचन 56-122

- 3.1 राज्यों में संवैधानिक तंत्र विफल होना-विश्लेषणात्मक विवेचन
- 3.2 राष्ट्रपति शासन लागू किये जाने संबंधी चार्ट-कारण सहित

- 3.3 अनुच्छेद 356 की राजनतिक व्याख्या
- I सकीर्ण व्याख्या-राज्यो मे सवेधानिक तत्र विफल होना-
    - 1 राजनीतिक सकट
    - 2 आतरिक विद्राह
    - 3 प्रत्यक्ष रूप से गतिरोध उत्पन्न होना
    - 4 सघ कार्यपालिका के सवैधानिक निर्देशो का पालन न करना
    - 5 आर्थिक अस्थिरता
  - II व्यापक व्याख्या
- 3.4 विधान सभाओ को राष्ट्रपति शासन के दौरान भग अथवा निलम्बित करना, राज्यो मे राष्ट्रपति शासन की घोषणा सवधी चार्ट
- 3.5 राष्ट्रपति शासन मे विधि निर्माण की प्रक्रिया
- 3.6 राष्ट्रपतीय अधिनियम

#### अध्याय 4 राष्ट्रपति शासन की बारम्बारता कारण ओर परिणाम 123-231

- 4.1 प्रमुख राज्यो के मामले
- 1 केरल (9 मामले)
  - 2 पजाब (9 मामले)
  - 3 उत्तर प्रदेश (5 मामले)
  - 4 उड़ीसा (4 मामले)

#### अध्याय 5 न्यायालय ओर राष्ट्रपति शासन 232-280

- 5.1 1977 व 1980 का मामला व न्यायालय का निर्णय
- 5.2 1992 का मामला-न्यायालय का निर्णय
- 5.3 उच्च न्यायालयो मे उपस्थित वाद

5 4 कर्नाटक, मेघालय व नागालैण्ड का मामला व न्यायालय का निर्णय

5 5 उच्चतम न्यायालय द्वारा स्वीकृत मापदण्ड

5 6 न्यायालय द्वारा दिये गये निर्णय का तुलनात्मक विश्लेषण

अध्याय 6 राष्ट्रपति शासन और राज्यपाल की भूमिका 281-311

6 1 राज्यपाल की संवैधानिक स्थिति

6 2 राज्यपाल द्वारा केन्द्र को प्रतिवेदन भेजना

6 3 अनुच्छेद 356 व राज्यपालों की भूमिका

6 4 राष्ट्रपति शासन के दौरान राज्यपाल की भूमिका

6 5 राज्यपाल और सलाहकार

अध्याय 7 राष्ट्रपति शासन राजनीतिक दलों का दृष्टिकोण 312-347

7 1 अखिल भारतीय दल

I भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस II जनता दल

III कम्युनिस्ट पार्टी IV भारतीय जनता पार्टी

7 2 क्षेत्रीय दल

I द्रविड मुन्नेत्रम दल II शिरोमणि अकाली दल

III फारवर्ड ब्लाक IV तेलंगु देशम

उपसंहार

सहायक ग्रंथ सूची

# अध्याय 1

राज्यों में राष्ट्रपति शासन :  
ऐतिहासिक एवं संवैधानिक पृष्ठभूमि

## ऐतिहासिक एवं संवैधानिक पृष्ठभूमि

भारतीय संविधान राष्ट्रपति का राज्या को शासन में हस्तक्षेप का अधिकार प्रदान करता है, जबकि राष्ट्रपति राज्यपाल की रिपोर्ट या अन्यथा यह निश्चित रूप से यह महसूस करे कि राज्य में संवैधानिक तंत्र विफल हो जाने के कारण ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गयी हो कि राज्य का शासन संवैधानिक व्यवस्था के अनुसार चलाया जाना संभव नहीं है। यह संविधान द्वारा केन्द्रिय सरकार को प्रदान की गयी ऐसी अभूतपूर्व शक्ति है जिसका प्रयोग केन्द्र द्वारा राज्यों के शासन को हस्तगत करने के लिये अनेक अवसरों पर किया गया है। यद्यपि संविधान लागू होने के बाद से ही अनुच्छेद 356 का प्रयोग किया जाता रहा है लेकिन चाहे आम चुनाव 1967 के बाद से इस शक्ति का जितना अभिमान प्रयोग किया गया है विवाद व आलोचना का विषय रहा है।

इस हाल के वर्षों में कई विवादास्पद मामलों के कारण विभिन्न दलों व बुद्धिजीवियों द्वारा इस बात की निरन्तर मांग उठायी जाती रही है कि संबंधित अनुच्छेद में दिये गये अधिकार में उचित संशोधन किया जाये जिससे केन्द्र व राज्यों के संबंधों में जो एक तनाव सा व्याप्त रहता है, को समाप्त करने में सहायता मिल सके। विशेष रूप से तब जबकि केन्द्र से भिन्न दलों की सरकार यदि राज्या में सत्तारुढ़ रहती है तो वो सदैव इसी आशंका में ग्रस्त रहता है कि कहीं उसे संविधान के इस प्रावधान के प्रकोप का शिकार ना बनना पड़े।<sup>1</sup>

अतः इस संबंध में जो मुख्य प्रश्न नीहित है वो यह है कि कहाँ, कब और किस आधार पर राज्यों में राष्ट्रपति शासन संबंधी उद्घोषणा की गयी। उसके आचित्य व अनाचित्य की जांच करना साथ ही संविधान निर्माताओं द्वारा संबंधित प्रावधान को संविधान में रखते समय उनके विचार क्या थे। इन सभी प्रश्नों के समाधान के लिये भारतीय

---

1. विपक्षी दलों का इस प्रकार का विचार अनुचित भी नहीं है अनेक उदाहरण इस बात की पृष्टि करते हैं जहाँ कि राज्य सरकारों की बर्खास्तगी, गैर कांग्रेसी सरकारों की भावना के आधार पर वाँ गई जब कि राज्य में सरकार बनाने में सफल नहीं हो पाई थीं



संविधान के सघीय स्वरूप पर दृष्टिपात करना अत्यन्त आवश्यक है कि क्या संविधान वास्तव में राज्यों को पूर्ण स्वायत्तता प्रदान करता है अथवा केन्द्रिय सत्ता के अधीन रखता है। प्रत्येक देश की शासन व्यवस्था के विशिष्ट तत्व होते हैं। संविधान में व्यवस्था की रक्षा समापन होती है। संविधान व्यवस्था की आधारशिला माना जा सकता है यद्यपि व्यवस्था निरन्तर विकास शील प्रक्रिया है लेकिन कुछ तत्व उसके अभिन्न अंग बन जाते हैं, जो उसे विशिष्टता प्रदान करते हैं। संविधान इसमें सहायक है। व्यवस्था को प्रारम्भिक स्वरूप के निर्धारण में विशेषकर ऐसे देश की व्यवस्था में जो दीर्घकालीन परतन्त्रता के बाद स्वतन्त्रता प्राप्त किया हो, संविधान का योगदान महत्वपूर्ण होता है। इस अध्याय में अनुच्छेद 356 का विम्लेषण भी व्यवस्था के सदर्भा में ही करने का प्रयास किया गया है।

### भारतीय संविधान में केन्द्रियकरण की प्रवृत्ति-

भारतीय संविधान में यद्यपि भारत को “राज्यों का सघ कहा गया है<sup>1</sup> लेकिन संविधान में राज्यों से ज्यादा केन्द्रिय सत्ता को महत्व दिया गया है। यद्यपि प्रशासनिक सुविधा की दृष्टि से भारत को 25 राज्यों और 10 केन्द्र शासित प्रदेशों में विभक्त किया गया है। राज्यों में भी केन्द्र के समानान्तर शासन व्यवस्था कार्यरत है। सघीय संविधान में विधायी प्रशासनिक और वित्तीय शक्तियों का केन्द्र व राज्यों के मध्य स्पष्ट विभाजन किया गया है लेकिन यह विभाजन राजनैतिक प्रभुता के विभाजन का प्रताक नहीं है।

संविधान में बहुत से उपबन्ध हैं जो साधारण समय में भी राज्यों को केन्द्रिय सरकार के ऊपर निर्भर करते हैं और आकस्मिक परिस्थितियों में तो भारतीय सघीय प्रणाली पूर्ण एकतन्त्रीय प्रणाली में रूपान्तरित हो जाती है। संविधान का अनुच्छेद 249 सदन को यह अधिकार प्रदान करता है कि राज्य सभा 2/3 बहुमत से किसी भी विषय पर जो की

1 डा. बी. एल. राव ने भारत के संविधान को जो पहली रूपरेखा तैयार की थी उसमें यह स्पष्ट लिखा था कि ‘भारत एक सघात्मक राज्य होगा’—परन्तु बाद में प्रारूप सन्निधि ने इसे भारत राज्यों का सघ होगा’ कर दिया। इन शब्दों को 1767 के ब्रिटिश नार्थ अमेरिकन अधिनियम में लिया गया था संविधान सभा में यह स्पष्ट किया गया था कि यद्यपि भारतीय संविधान सघात्मक होगा फिर भी उसे ‘राज्यों का सघ नाम देना ज्यादा उचित होगा’।

राज्य सभा के विषय क्षेत्र में आता हो कानून बनाने का अधिकार प्राप्त हो जाता है। इसी प्रकार अनुच्छेद 312 भी राज्य सभा को यह भी अधिकार प्रदान करता है कि वह केन्द्र तथा राज्यों के लिये नयी अखिल भारतीय सेवाओं की व्यवस्था कर सकता है यदि सबधित प्रस्ताव 2/3 बहुमत से राज्य सभा द्वारा पास कर दिया गया है। इस अनुच्छेद का प्रयोग 1963 में किया गया जबकि केन्द्र सरकार ने तीन नयी सेवाओं की स्थापना का निर्णय लिया उसमें प्रमुख हैं भारतीय वन सेवा, भारतीय चिकित्सा सेवा और भारतीय अभियांत्रिकी सेवा। इसी प्रकार अनुच्छेद 256 यह व्यवस्था करता है कि प्रत्येक राज्यपाल अपनी कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग इस प्रकार के कि संसद द्वारा बनायी गयी विधियों का अनुपालन सुनिश्चित हो सके। साथ ही संघ राज्य सरकारों को ऐसा निर्देश दे सकता है जो भारत सरकार को उसके प्रयोजनों के लिये आवश्यक प्रतीत हो।

अनुच्छेद 257 भी राज्यों को कुछ मामलों में केन्द्रीय सरकार के नियंत्रण में करता है। प्रत्येक राज्य सरकार अपने कार्यपालिका की शक्तियों का प्रयोग इस प्रकार करे जिससे किसी भी प्रकार केन्द्रीय सरकार के अधिकारों को क्षति न पहुँचे साथ ही केन्द्र सरकार राज्य सरकारों को ऐसे निर्देश दे सकता है जो भारत सरकार को आवश्यक प्रतीत हो तथा यातायात के साधनों के निर्माण व उनके रख-रखाव के सबध में जिसका राष्ट्रीय व सैनिक महत्व हो।

इसके अतिरिक्त अनुच्छेद 200 व 201 जिसके तहत राज्यपाल को यह अधिकार प्रदान किया गया है (जो राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया जाता है) कि वह राज्य विधान सभा द्वारा पारित विधेयक को राष्ट्रपति के विचारार्थ रख सकता है और तत्पश्चात् राष्ट्रपति को इस सबध में तत्संबंधी विधेयक पर निषेधाधिकार प्राप्त है।

अतः भारतीय संविधान में भारतीय संघीय प्रणाली में यह असाधारण स्थिति है, जिसमें कहीं कहीं राज्यों के अस्तित्व की ही रक्षा नहीं की गयी है। उदाहरण के लिये भारतीय संविधान का अनुच्छेद 3 यह स्पष्ट करता है कि संसद कानून द्वारा बिना राज्यों की पूर्व सहमति के-

(क) नया राज्य बना सकती है।

(ख) किसी राज्य के क्षेत्र को बढ़ा सकती है।

(ग) किसी राज्य के क्षेत्र को घटा सकती है।

तथा (घ) राज्य के नाम में भी परिवर्तन कर सकती है। इसके अलावा अनुच्छेद 4 यह भी सुनिश्चित करता है कि इस संबंध में बनाया गया कोई भी कानून संविधान का संशोधन नहीं समझा जायेगा।

यहां यह ध्यान देने योग्य बात है कि केन्द्र सरकार ने इस अनुच्छेद के प्रावधानों का भरपूर इस्तेमाल किया है।<sup>1</sup> इस प्रकार भारतीय संघ केन्द्र पर प्रायः यह आरोप लगाया जाता रहा है कि जब राज्य अपने अस्तित्व की ही रक्षा नहीं कर सकते और संसद जब चाहे बिना राज्यों में परामर्श किये उनके क्षेत्रों में परिवर्तन कर सकती है अतः भारतीय किसी भी समय संघ को वास्तविक संघ की मंजूरी नहीं दे सकते क्योंकि वास्तविक संघ में केन्द्र तथा राज्यों में समानान्तर सरकार होती है। जैसे अमेरिका, ऑस्ट्रेलिया, स्विट्जरलैंड आदि की संघीय इकाईयों का अस्तित्व स्थायी है अर्थात् उन्हें समाप्त नहीं किया जा सकता जबकि भारत में हमारे विपरीत स्थिति है।<sup>2</sup>

परिणामस्वरूप जब भारतीय संविधान अस्तित्व में आया तब परिसंघीय आदर्श को अपनाते हुए राज्यों की तुलना में केन्द्र को अधिक शक्तियाँ प्रदान की गयीं हैं। इसी कारण भारतीय संविधान के संघीय चरित्र के विषय में परस्पर विरोधी मत प्राप्त होते हैं। जहाँ एक ओर कुछ विद्वान इसे अत्यन्त संघीय मानते हैं तो दूसरी तरफ अधिकतर विद्वान भारतीय संघ को अर्धसंघ या केन्द्र के प्रति अधिक झुकाव युक्त संघ मानते हैं।<sup>3</sup> प्रारूप समिति के अध्यक्ष डा

1 मूल संविधान में 27 राज्य थे जिन्हें तीन प्रवर्गों में रखा गया था संविधान व सातवें संसोधन 1956 सभी राज्यों का एक स्तर का कर दिया गया 1960 में मुम्बई का दो राज्यों में बाटा गया- महाराष्ट्र व गुजरात। 1966 में पंजाब राज्य को पंजाब, हरियाणा व हिमाचल प्रदेश में विभक्त किया गया। इसी प्रकार मणिपुर, त्रिपुरा व मेघालय को भी पूर्वोत्तर क्षेत्र अधिनियम द्वारा (1971) राज्य का दर्जा दिया गया सिक्किम, गोवा व अरुणाचल प्रदेश को भी क्रमशः इसी अनुच्छेद के तहत राज्य का दर्जा दिया जा चुका है डी डी बसु, भारत का संविधान एक-परिचय पृष्ठ 69

2 अमेरिकन संविधान किसी राज्य की सीमाओं में परिवर्तन नहीं कर सकता। 'अमेरिकन संघ अविनाशी राज्यों का अविनाशी संघ है।' डी डी बसु—भारत का संविधान एवं परिचय पृ 54

3 (A) According to Sir Ivor Jennings "Indian Constitution is federal with strong centralising tendencies" Dynamics of Indian Government and Politics—J R Siwach, page 357

(B) प्रशासनिक सुधार आयोग और भारतीय उच्चतम न्यायालय का विचार पश्चिम बंगाल बनाम यूनियन ऑफ इंडिया (1964) एआईआर पृष्ठ 371

अम्बेडकर ने भारतीय सघ के स्वरूप पर अपने विचार रखते यह विचार प्रकट किया था कि भारतीय सविधान समय की आवश्यकता के अनुसार एकात्मक और सघात्मक स्वरूप ले सकता है।<sup>1</sup>

उपरोक्त प्राविधानों के होते हुये भी भारतीय राजनीतिक व्यवस्था सामान्य में समयों में तो अपने सघीय स्वरूप में ही बना रहता है लेकिन भारतीय सविधान में कुछ ऐसे भी प्राविधानों का उल्लेख है, जिसके द्वारा राज्य का सम्पूर्ण प्रशासनिक व्यवस्था केन्द्र के हाथ में हस्तान्तरित हो जाती है, और इस प्रकार बाह्य तथा आन्तरिक सकट की स्थिति में सविधान एकात्मक प्रणाली में परिवर्तित हो जाता है, सविधान का अनुच्छेद 352, 356 व 360 इसी प्रकार के आपात से संबंधित हैं। अनुच्छेद 352 यह व्यवस्था करता है कि राष्ट्रपति को यदि यह समाधान हो जाये कि ऐसा गंभीर सकट पैदा हो गयी हो तो जिससे कि भारत अथवा भारत के किसी भाग की सुरक्षा युद्ध बाह्य आक्रमण अथवा आन्तरिक विद्रोह के कारण खतरे में पड़ गयी है तो राष्ट्रपति उद्घोषणा द्वारा इस आशय की घोषणा कर सकता है। इस अनुच्छेद के तहत राष्ट्रपति को यह भी अधिकार है कि युद्ध बाह्य आक्रमण अथवा सशस्त्र विद्रोह का वास्तविक सकट पैदा होने से पूर्व भी यदि राष्ट्रपति का यह प्रतीत हो कि ऐसा खतरा सन्निकट है, तो ऐसे स्थिति में भी वह घोषणा कर सकता है। लेकिन ऐसी उद्घोषणा करने से पूर्व राष्ट्रपति के लिये यह आवश्यक है कि उसे इस संबंध में मंत्रिमण्डल की लिखित सलाह मिली हो।<sup>2</sup>

1 (A) According to Dr Ambedkar "Federation means the establishment of a dual polity. The Draft constitution is federal Constitution as much as it establishes a dual polity this dual Polity resembles American constitution" CAP Vol VIII P 33

(B) "भारतीय सविधान एकीकरण और विभिन्न कारण दोनों दिशाओं में कार्य करता रहा है।"—कार्ल जे. फ्रेडरिक, ट्रेन्ड्स ऑफ फेडरलिज्म इन थ्योरी एण्ड प्रैक्टिस 1968 पृष्ठ 117

2 अनुच्छेद 352 में किये गये 44वें संशोधन के आधार पर अब आन्तरिक अशांति की उद्घोषणा नहीं की जा सकती, जो सशस्त्र विद्रोह न हो अब तक इस अनुच्छेद के तहत तीन उद्घोषणा जारी की गयी हैं— भारत 1976, पृष्ठ 1 व 2 पर

इसी प्रकार सविधान का अनुच्छेद 360 वित्तीय आपात् की उद्घोषणा करता है। जिम्मेदार राष्ट्रपति को यह विवेकाधिकार दिया गया है। कि यदि भारत अथवा भारत के किसी भाग की वित्तीय स्थिरता अथवा साख सकट में हो तो राष्ट्रपति दश में वित्तीय सकट की उद्घोषणा जारी कर सकता है। ऐसी उद्घोषणा के दौरान केन्द्र किसी भी राज्य को निर्देश दे सकता है कि वह ऐसे वित्तीय आचित्य के सिद्धान्तों का पालन कर जैसे कि इस सबध में उसे उचित निर्देश दिये गये हैं। ऐसे निर्देश राज्य में सेवा कार्य करने वाले समस्त अथवा किसी भी वर्ग के व्यक्तियों के वेतन व भत्तों में कमी किये जाने के बारे में भी हो सकता है।<sup>1</sup>

इस प्रकार वित्तीय आपात की उद्घोषणा होने पर, राज्यों पर वित्तीय मामलों में केन्द्र के पर्यवेक्षण की मात्रा में काफी वृद्धि हो जाती है।

लेकिन इनके अतिरिक्त जिसे अनुच्छेद के लागू होने का सविधान लागू होने के बाद से सार्वधिक प्रयोग हुआ है, साथ ही राज्यों द्वारा लगातार उसमें सशोधन की मांग उठायी जाती रही है तो अनुच्छेद 355, व 356।

अनुच्छेद 355 केन्द्र को राज्य की सुरक्षा का दायित्व सौंपता है जबकि अनुच्छेद 356 यह व्यवस्था करता है कि यदि कोई राज्य सरकार केन्द्रिय सरकार के किसी वेध कार्यकारी निर्देशों का अनुपालन नहीं करती है तो राष्ट्रपति के लिये यह निर्णय करना विधिमान्य होगा कि ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गयी है, जिससे राज्य की सरकार सविधान के उपबधों के अनुसार नहीं चलायी जा सकती, तो उसके विरुद्ध अनुच्छेद 356 के अधीन कार्यवाही करना उपेक्षित होगा।

इस प्रकार भारतीय सविधान में केन्द्रियकरण की प्रवृत्ति को देखने से यह स्पष्ट होता है कि भारतीय संघीय ढांचा पारम्परिक व रूढ़िवादी संघीय पद्धति से बहुत भिन्न है। ऐतिहासिक तथ्यों को देखते हुये सविधान निर्माता इस बात से भली-भांति परिचित थे कि भारत जैसे विविधता पूर्ण देश में जहाँ भाषाई प्रांतीय और सांप्रदायिक मतभेद हो, एक सुदृढ़ केन्द्रीय सत्ता आवश्यक है, इसलिए उन्होंने सविधान के निर्माण के समय एक

---

1 अभी तक भारत में अनुच्छेद 360 के तहत वित्तीय आपात् की उद्घोषणा नहीं की गयी है।

शक्तिशाली केन्द्रिय सरकार के निर्माण पर बल दिया। उन्होंने दश की एकता तथा अखण्डता को सर्वापरित प्राथमिकता दी। भारत एक विशाल राष्ट्र है, जिसमें भिन्न-भिन्न भाषाये बोलने वाले विभिन्न सम्प्रदाओ और जातियो के लोग निवास करते हैं। दूसरी तरफ भारत की ऐतिहासिक केन्द्रविमुख प्रवृत्तिया, स्वतन्त्रता के समय देशी राज्यों के सम्मिलन की समस्या और साम्प्रदायिकता तथा प्रान्तीयता इत्यादि की विकटता को देखते हुए एक मजबूत परिसंघ अनिवार्य था, साथ में इस बात की भी आवश्यकता महसूस की गयी थी कि विदेशी आक्रमण अथवा आन्तरिक विघटन जैसे गम्भीर संकट के समय राष्ट्र के अस्तित्व को होने वाले खतरों में शीघ्रतापूर्वक निपटने के लिए केन्द्र के पास पर्याप्त शक्तिया होने चाहिये। साथ ही इस बात की आवश्यकता थी राज्य प्रशासन को पगु बना देने वाले हिसक उपद्रवों से देश की एकता तथा अखण्डता को गम्भीर खतरा हो सकता है, जिसका सामना करना राज्य की क्षमता तथा संसाधनों की सीमा से पूरे हो सकता है। अतः ऐसा स्थिति में केन्द्र द्वारा हस्तक्षेप तथा सहायता करना आवश्यक होगा। इसीलिए संविधान द्वारा केन्द्र को यह कार्य सौंपा गया है कि वह विदेशी आक्रमण तथा आन्तरिक उपद्रवों से प्रत्येक राज्य की रक्षा करे।

संविधान निर्माता इस तथ्य को भली-भाँति जानते थे कि अभी जनता का सरकार की संसदीय प्रणाली का कोई अनुभव नहीं है और न ही ऐसी परम्परा विकसित हो पायी है। ऐसी स्थिति में किसी राज्य में संवैधानिक ढाँचे के शिथिल होने की सम्भावना से इनकार नहीं किया जा सकता है। इसीलिए संघ को यह सुनिश्चित करने का कार्य सौंपा गया राज्य की सरकार संविधान के अनुसार चल रही है अथवा नहीं।

इस अनुच्छेद का सर्वप्रथम प्रयोग में पंजाब में 1951 में किया गया। लेकिन प्रारम्भिक वर्षों में इसके प्रयोग के बहुत उदाहरण नहीं मिलते लेकिन बाद के वर्षों में विशेषकर 1967 के बाद इसका अधिकता से प्रयोग किया गया। यह बात अग्रलिखित आकड़ा से स्पष्ट हो जाती है।

(1) 1950 से 1966 तक (इन्दिरा पूर्व का काल)	8 बार
(2) 1966 से 1977 तक (इन्दिरा काल)	29 बार
(3) 1977 से 1980 तक (जनता काल)	16 बार
(4) 1980 से 1989 तक (इन्दिरा व राजीव काल)	21 बार
(5) 1989 से 1990 (जनता काल)	7 बार
(6) 1991 से 1995 तक (नरसिम्हा काल)	10 बार <sup>1</sup>

इन आंकड़ों से पता लाता है कि 1967 के बाद से ऐसे मामला में तेजी से वृद्धि हुई है, जबकि 1967 से पूर्व जबकि अनुच्छेद 356 का प्रयोग बहुत कम किया गया इसका कारण था कि चौथे आम चुनाव से पूर्व 1950 से 1966 तक देश के राजनीतिक क्षितिज पर एक ही दल का अस्तित्व था। केन्द्र व राज्यों के मध्य जो भी मतभेद अथवा विवाद पदा होते थे, उन्हें दो सरकारों के मध्य विवाद मानकर सुलझा लिया जाता था। लेकिन चौथे आम चुनाव के बाद से इस बहुदलीय व्यवस्था का उदय हुआ तथा राजनीतिक दल विखंडित हुये साथ ही राज्य स्तर पर अनेक क्षेत्रीय दलों का अम्युदय हुआ जिसका देश की निर्वर्तमान राजनीतिक व्यवस्था पर व्यापक प्रभाव पड़ा। फलस्वरूप किसी भी दल को स्पष्ट बहुता के अभाव में अनेक राज्यों में मिले जुले दल की सरकारें सत्तारूढ़ हुईं। ये सरकारें सिद्धान्त की अपेक्षा सुविधा पर आधारित होने के कारण अस्थिर थीं।<sup>2</sup>

इस दागन हुये मामलों के निष्पक्ष मामलों के अवलोकन किया जाये तो यह बात स्पष्ट हो जाती है कि इन दलों की आपसी राजनीति ही राज्यों में राष्ट्रपति शासन

1 इन आंकड़ों में किया गया काल विभाजन विभिन्न प्रधान मंत्रियों के कालों के ध्यान में रखते हुये किया गया है।

2 केंद्र राज्य सम्बन्ध के मैथ्यू वुरियन तथा पी एन वर्गीय प्रवर्गशित मेकमिलन इंडिया लिमिटेड-नयी दिल्ली, 1980, पृष्ठ 108

लगाये जाने का प्रमुख कारण थी नाकि केन्द्र की कुत्सित राजनगति। इन वर्षों के दौरान (1967 स 1969) निम्न आठ राज्या में विवाद उठे थे, वहाँ यह देखने में आया है कि बहुदलीय मंत्रिमण्डल संविधान के अनुकूल सामूहिक उत्तरदायित्व की सच्ची भावना से स्वस्थ पम्पराओं, अभिसमयों तथा व्यवहारों पर चलने हुये काम नहीं कर पा रहे थे अतः दलीय प्रतिद्वन्द्वताओं ने उन मुद्दों को धुंधला कर दिया था, जिसके आधार पर जनता ने उन्हें चुना था। 1977 में संघ सरकार में प्रथम बार परिवर्तन हुआ जबकि केन्द्र में जनता पार्टी की सरकार सत्ता में आयी और उसने कांग्रेस शसित नाराज्य सरकारों को लोक सभा चुनाव में उन सरकारों से संबंधित दलों के स्थान न प्राप्त कर पान के सिद्धान्त के आधार पर विभक्ति कर दिया गया। जबकि संबंधित राज्य सरकारों ने केन्द्र की कार्यवाही को सवाच्च न्यायालय में चुनौती दी थी। लेकिन वे केन्द्र की कार्यवाही को रोकने में तो सफल नहीं हो सके। इसी की पुनरावृत्ति पुनः 1980 में हुई जबकि केन्द्र में पुनः बाद में कांग्रेस सत्ता में आयी। 1977 व पुनः 1980 व 1993 में अनुच्छेद 356 के तहत एक साथ कई राज्य सरकारों को गिराया गया जिसको बाद में न्यायालय ने गलत कार्यवाही की मज्जा दी इस अनुच्छेद के बारम्बार प्रयोग पर उच्चतम न्यायालय के निर्णय आ जाने के बाद भी अनेक प्रश्न इस अनुच्छेद के प्रयोग के औचित्य के विषय में उठाये गये हैं। वास्तव में संसदीय व्यवस्था वाली सरकार में राजनीतिक दल इतनी महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं कि वे जनतन्त्र के प्रसाद में किसी भी पद अथवा संस्था को विफल बना सकते हैं। यह जिम्मेदारी राजनैतिक दलों पर रहती है कि संवैधानिक नियमों का कठोरता से पालन करें जिससे राजनीतिक व्यवस्था विश्रुखलित ना होने पाये। लेकिन राज्यपालों के माध्यम में राज्य सरकारों को वर्खास्त करने वालों केन्द्रिय शासन जो इस सीमा तक व्यापक है कि राष्ट्रपतीय उद्घोषणा की जा सकती है। इस प्रकार राज्य सरकार पर स्थापित होने वाला संघीय प्रभुत्व भारत जैसे देश में पूर्णतया संभव है।

प्राचीन समय से लेकर अब तक विविधता में सकता भारतीय संस्कृति का मूलाधार रहा है। इतिहास के परिशीलन से यह स्पष्ट होता है कि भारत में कभी भी एकात्मक शासन सफल नहीं रहा यद्यपि कुछ समय तक एकात्मक शासन संचालित करने में



सफल रहे, लेकिन बाद में सांस्कृतिक विभिन्नता के कारण एकात्मक शासन की कठिनाइयों सामने आने लगी, जिसके परिणाम स्वरूप 1935 का अधिनियम द्वारा उत्तरदायी सरकारों की स्थापना हेतु प्राविधान किया गया था।

अतः अनुच्छेद 355 व 356 के अधीन संघ को प्राप्त इस आपात शक्ति की उत्पत्ति तथा स्वरूप की जांच आवश्यक है, यहाँ यह देखना अत्यन्त आवश्यक है कि वास्तव में वर्तमान संविधान में राज्या में राष्ट्रपति शासन लगाये जान के बारे में उपबन्ध है आरसंविधान अधिनियम का उत्पत्ति स्रोत क्या है।

### ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

भारत शासन अधिनियम 1935 में आपात शक्तियों का उल्लेख मिलता है। जैसा कि संविधान सभा में डा. अम्बेडकर ने स्वीकार भी किया था कि अनुच्छेद 356, 1935 के अधिनियम का ही रूपान्तरण मात्र है। इस अधिनियम की धारा 93 द्वारा राज्य के राज्यपाल का यह अधिकार प्रदान किया गया था कि वह राज्य सरकार को बर्खास्त कर वहाँ का प्रशासन अपने हाथ में ले सकता था। वास्तव में भारत 1935 से पूर्व भारत एक एकात्मक राज्य था लेकिन 1935 के अधिनियम के पश्चात् भारत भी संघीय शासन की स्थापना की गया। अतः 1935 से पूर्व इस प्रकार प्रांतीय शासन में हस्तक्षेप का कोई प्राविधान नहीं प्राप्त होता।

इस अधिनियम द्वारा यह प्राविधान किया गया था कि यदि किसी प्रांत का राज्यपाल (गवर्नर) इस बात से संतुष्ट हो जाये कि राज्य की सरकार संवैधानिक अधिनियम के अनुरूप नहीं चलायी जा रही हो तो वह तत्संबन्धी उद्घोषणा कर सकता था जिसके द्वारा वह राज्य सरकार के सभी प्रशासनिक कृत्यों को अपने अधीन ग्रहण कर लेगा जिसमें राज्य मंत्रिमण्डल और विधान मण्डल सहित सभी प्रांतीय निकायों के अधिकार शामिल थे। केवल राज्य की न्यायिक शक्तियों को गवर्नर के हस्तक्षेप से मुक्त रखा गया था।

इसके अतिरिक्त महाराज्यपाल (गवर्नर-जनरल) को भी खण्ड 45 के अधीन ऐसी ही शक्ति प्रदान की गयी थी, जिसके द्वारा यह संविधान के किसी भी प्राविधान को जो संघीय सत्ता से संबन्धित हो आंशिक व पूर्ण रूप से निलम्बित कर सकता था लेकिन इस

अधिनियम द्वारा महाराज्यपाल को न्यायिक शक्तियों के प्रयोग का अधिकार नहीं प्रदान किया गया था, और जब इस प्रकार की उद्घोषणा जारी की गयी हो तो इसकी सूचना राज्य सचिव को दे दी जाये जिससे उसे ससद के दोनों सदनों के समक्ष रखा जा सके। इस प्रकार बिना ससद के समक्ष रखे यदि उद्घोषणा वापस नहीं ली जाती है तो ऐसी उद्घोषणा का प्रभाव छ माह तक बना रहेगा और उसके बाद उसका प्रभाव स्वतः समाप्त हो जायेगा और यदि ससद द्वारा ऐसा सकल्प पास कर दिया जाता है जिसके द्वारा उद्घोष की अवधि को बढ़ाया गया हो तो एक बार अनुमोदित होने के बाद एक वर्ष तक उद्घोषण बनी रहेगी। यदि इसको और आगे की अवधि तक जारी रखने संबंधी कोई सकल्प ससद द्वारा पास न कर दिया गया हो तो उपर्युक्त घोषणा अवधि की समाप्ति के बाद स्वतः समाप्त हो जायेगी।<sup>(1)</sup>

लेकिन यदि इस दौरान ससद द्वारा पुनः आगे की अवधि के लिये इसका अनुमोदन न कर दिया गया हो तो इस प्रकार अधिक से अधिक तीन वर्षों तक ऐसी उद्घोषणा प्रभावी रह सकती थी। इस उद्घोषणा की अवधि के दौरान महाराज्यपाल द्वारा बनाया गया कोई भी कानून उद्घोषण की समाप्ति के बाद भी प्रभावी बने रहने का प्राविधान था।<sup>2</sup>

केन्द्रिय सरकार को खण्ड 93 के प्राविधानों को लागू करने में ज्यादा समय नहीं लगा। द्वितीय महायुद्ध के शुरू होते ही ग्यारह प्रान्तों में से सात प्रांतों में कांग्रेसी सरकारों ने इस्तीफा दे दिया तथा आसाम तथा उत्तर पश्चिम प्रतियर प्रांत के अलावा अन्य कहीं भी कोई मंत्रिपरिषद गठित नहीं हो सकी। बिहार, बाम्बे संयुक्त प्रांत तथा मध्य प्रांत आदि में धारा 93 के लागू किया गया था। इन्हें खण्ड 93 के अधीन शासित प्रांतों की

1 भारत सरकार का 1935 का अधिनियम

2 इंडियाज न्यू कन्स्टीट्यूशन अध्याय 4, पृष्ठ 121 एसवें आफ दि गवर्मेण्ट आफ इण्डिया एक्ट जेपी इडी और एफ.एच लाउटन मैकमिनल एण्ड कम्पनी लिमिटेड सेण्टमाटिन्स स्ट्रीट लन्दन (1938)

सज़ा दी गयी। इसी प्रकार बंगाल प्राविधान के अन्तर्गत आने वाले अन्य राज्य थे।<sup>1</sup>

वास्तव में इन प्राविधानों को भारतीय जनता के प्रतिनिधियों की योग्यता में अविश्वास के सूचक के प्रतीक के रूप में देखा गया था, क्योंकि अंग्रेज नाकरशाही देश में प्रजातांत्रिक शासन की सफलता में विश्वास नहीं रखते थे।<sup>2</sup>

इतिहास इस बात का साक्ष्य है कि वही लोग जो जिन्होंने स्वाधीन भारत के संविधान के निर्माण में भाग लिया था और इस प्राविधान को संविधान में रखने की वकालत कर रहे थे, पहले इसी प्राविधान की मुखर आलोचना की थी। स्वाधीनता से पहले ब्रिटिश राज्य में खण्ड 93 की राष्ट्रीय नेता इस आधार पर आलोचना करते थे कि प्रान्तीय गवर्नर को इसके तहत अत्यधिक अधिकार प्रदान कर दिया गया था लेकिन जब स्वयं उन्होंने देश के संविधान निर्माण का कठिन कार्य अपने हाथ में लिया तो 1935 के अधिनियमों को शब्दशः नये संविधान के प्रारूप में रख लिया। संविधान सभा ने प्रारूप संविधान में अनुच्छेद 188 का प्राविधान किया था जिसमें राज्य का राज्यपाल स्वयं अपने विवेकानुसार राज्य की शक्तियों को ग्रहण कर सकता था और उसके द्वारा की गयी कार्यवाही दो हफ्तों तक जारी रह सकती थी यदि इस अवधि के दौरान राष्ट्रपति को सूचित न कर दिया गया हो।<sup>3</sup>

लेकिन बाद में इस अनुच्छेद को पूर्णतः समाप्त कर दिया गया और इसके स्थान पर अनुच्छेद 278 में ही यह व्यवस्था कर दी गयी जिसके अनुसार राष्ट्रपति राज्यपाल की रिपोर्ट

- 1 इस संबंध में लार्डवाबेल लिखता है कि “भारतीय सरकार को जब वांछितनाई में हो गृहित करना हमारे सिद्धान्तके विरुद्ध है, क्योंकि यदि उन्हें अपनी जिम्मेदारियां तथा कठिनाइयां का मुकाबला करने के लिए मजबूर नही किया जायेगा, तो कभी भी शासन करना सीख नहीं पायेगे। पण्डित मून दि विकरीज जनरल, लन्दन आक्सफोर्ड प्रेस 1973
- 2 पंडित जवाहर लाल नेहरू ने 1935 के अधिनियम को स्वाधीन उपनिवेश का संविधान नहीं बरनू भारत की गुलामी को राजपत्र की सज़ा दी थी। (1935) का अधिनियम संघवाद और प्रान्तीय स्वायत्तता के विशेष सदर्भ में “भारत में उपनिवेशवाद व राष्ट्रवाद पृष्ठ 191 स सत्या एम राम)
- 3 प्रारूप संविधान का अनुच्छेद 188 जिसे बाद में हटा दिया गया।

पर या अन्यथा सतुष्टि के आधार पर सीधे ही कार्यवाही कर सकता था। इस प्रकार मीधे राष्ट्रपति को ही यह अधिकार प्रदान किया गया कि वो राज्य सरकार के कार्यों के ग्रहण कर सकता था जब कि संवैधानिक तंत्र राज्य में विफल हो जाये।

अनुच्छेद 188 को हटाये जाने के पक्ष में सरकार वल्लभ भाई पटेल ने अपना तर्क रखते हुये कहा था कि—

संविधान “प्रान्तीय परिषदों के लिये जो समीति गठित की गयी थी उसमें यह व्यवस्था की थी कि राज्यपाल केवल राष्ट्रपति को राज्य के खराब हालत की रिपोर्ट देगा। इसका यह आशय कदापि नहीं था कि कोई ऐसा अधिकार अथवा शक्ति राज्यपालों में नीहित कर दिये गये जिसके कारण राज्यपाल और मन्त्रिपरिषद् में तनाव की स्थिति उत्पन्न हो। क्योंकि वास्तव में राज्य का प्रशासन का वास्तविक प्रधान राज्य का मुख्यमंत्री ही होता है ना कि राज्यपाल। अतः गंभीर विचार विमर्श के बाद सन्त्य इस निष्कर्ष पर पहुँचे हैं कि राज्यपाल को ने इस प्रकार के अधिकार नहीं प्रदान किया जाये अपितु उसके द्वारा केवल राज्य की वास्तविक स्थितियों के बारे में राष्ट्रपति को अपना प्रतिवेदन प्रेषित किया जाये इस प्रकार संविधान सभा के सम्मुख राज्य प्रशासन में दखल देने के संबंध में दो विचार थे— पहला राज्यपाल द्वारा स्वयं अपने स्तर पर ही कार्यवाही कर तत्पश्चात् राष्ट्रपति को सूचित करना और चूँकि अंतिम रूप से राष्ट्रपति को ही राज्य में हस्तक्षेप का अधिकार प्रदान किया जाना था तो यह विचार रखा गया कि क्यों ना प्रारम्भ से ही उसमें यह अधिकार नीहित कर दिया जाये।

दूसरा राष्ट्रपति राज्य सरकार की बर्खास्तगी संबंधी कार्यवाही राज्यपाल की रिपोर्ट के आधार पर या अन्यथा भी कर सकता, विचार पूर्व के प्रावधान से हटकर था, जिसके अन्तर्गत राष्ट्रपति राज्यपाल द्वारा अनुच्छेद 188 को उद्घोषणा के बाद ही कार्यवाही कर सकता था। मूल प्राविधान में राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू करने के लिये राज्यपाल की रिपोर्ट आवश्यक थी जो इसको लचीला व वैकल्पिक बनाता था। इस संबंध में यह विचार रखा गया कि यदि केन्द्र राज्य के संवैधानिक तंत्र को बचाने के लिये उत्तरदायी है, तथा संविधान में यह स्वीकृत व्यवस्था है, तो ऐसी स्थिति में राष्ट्रपति का राज्यपाल की रिपोर्ट पर पूर्ण रूप से निर्भर होकर कार्यवाही करना क्या उचित होगा? अतः राज्य विधान सभा के समस्त अधिकारों को संसद में नीहित करने का अधिकार राष्ट्रपति को प्रदान कर दिया

गया। इस की प्रकार घोषणा की स्वीकृत प्रदान करने अथवा रद्द करने सम्बन्धी समस्त अधिकार ससद में नीहित कर दिया गया, जबकि सशोधन से पूर्व ससद को अंतिम सप्रभु नहीं बनाया गया था।<sup>1</sup>

हालांकि यह असाधारण व्यवस्था सघीय सविधान में रखी गयी थी, जिसके द्वारा राज्य सरकार को राष्ट्रपति के द्वारा भग करने का प्राविधान आश्चर्यजनक सुगमता से सविधान सभा द्वारा बिना किसी कड़े विरोध के स्वीकार कर लिया गया था। एक प्रकार से समय का प्रतिबिम्ब ही था। राष्ट्र ऐसी विकट स्थिति से गुजर रहा था जबकि देश के बटवारे के बाद जातीय दंगे भड़क उठे थे। सविधान सभा ने जिसने पहले एक कमजोर सघीय सरकार का प्रस्ताव स्वीकार किया था, बाद में मजबूत केन्द्रिय सरकार का पक्षधर हो गया। अनुच्छेद 278 जो की बाद में अनुच्छेद 356 हो गया प्रचलित राष्ट्रीय भावना का ही एक उदाहरण था।

सविधान सभा में डा अम्बेडकर के अलावा 14 अन्य सदस्यों ने भाग लिया था। डा कामथ सक्सेना तथा देसमुख ने इस अनुच्छेद की प्रमुख रूप से आलोचना की थी लेकिन सदस्यों द्वारा (जसा कि आगे के अध्याय में वर्णित है)। बहुत अधिक विरोध नहीं प्रकट किया गया। केवल वुजूरू के दृढ़ता के साथ इस अनुच्छेद को सविधान में रखे जाने का विरोध किया था। सदस्यों द्वारा प्रस्तुत कुछ सशोधनों का स्वीकार करने के बाद अनुच्छेद 278 को पुनः सशोधित रूप में रखा गया जो व्यवस्था करता था कि—

यदि राष्ट्रपति को राज्यपाल की रिपोर्ट मिलने पर या “अन्यथा यह ज्ञात हो जाये कि राज्य की सरकार सविधान के प्राविधानों के अनुरूप नहीं चलायी जा सकती तो राष्ट्रपति उद्घोषणा द्वारा—

1 इस सबंध में श्री एचवी वामथ का विचार था कि राज्यपाल को रिपोर्ट के बिना किसी राज्य में सविधानिक शासन तंत्र के विफल होने की उद्घोषणा करना सविधानिक दृष्टि से जुर्म है। इसलिये ईश्वर से प्रार्थना है कि ‘अन्यथा’ शब्द को सविधान से निवृत्त करना चाहिये यदि ईश्वर ने आज हस्तक्षेप नहीं किया तो मुझे विश्वास है कि भविष्य में शीघ्र ही जब परिस्थितियाँ बहुत ही गंभीर रूप धारण कर लेगी तब वह अवश्य हस्तक्षेप करेगा और उस समय हम भी आज की अपेक्षा अधिक जगरूप होंगे कान्स्टीयूशन असेम्बली डिबेट्स वाल्यूम 9 न 4 पृष्ठ 134, अगस्त 3, 1949

उस राज्य सरकार के समस्त अथवा कोई कार्य स्वयं में ग्रहण कर सकता है अथवा गज्यपाल को प्रदान कर सकता है।

उद्घोषणा द्वारा राज्य विधान मण्डल को समस्त शक्तियाँ को ससद के अधीन कर सकता है। इस दारान ऐसे उपबन्ध जो उसे कार्यवाही के संचालन के लिये आवश्यक प्रतीत हो पूर्णतः या भागत उन्हें निलम्बित कर सकता है।<sup>1</sup>

लेकिन यह अनुच्छेद राष्ट्रपति को उस अवधि के दौरान उच्च न्यायालय की शक्तियों में हस्तक्षेप का अधिकार नहीं देता था।

ज्ञातव्य है कि अनुच्छेद 278 ही बाद में अनुच्छेद 356 बना। अतः अनुच्छेद की वर्तमान संवैधानिक व्यवस्था पर विचार करने से पूर्व- यहाँ यह देखना आवश्यक है कि अन्य देशों में इसी प्रकार राज्य शासन में हस्तक्षेप का अधिकार है जहाँ संघात्मक व्यवस्था कार्यरत है।

जसा कि संविधान सभा में डा. अम्बेडकर द्वारा अपने व्यक्तव्य में यह स्वीकार किया गया था कि ऐसा उपबन्ध अन्य संघीय संविधानों में भी प्राप्त होता है, जब कि सदस्यों द्वारा उनकी आलोचना करते हुये उनके व्यक्तव्य को गलत बताया गया था।<sup>2</sup> अतः यह देखना आवश्यक प्रतीत होता है कि क्या इस प्रकार राज्यों के प्रशासन में दखल का अधिकार अन्य दूसरे देशों के संविधान में भी प्राप्त होता है अथवा नहीं जो कि संघात्मक है।

### संयुक्त राज्य अमेरिका

अमेरिकी संविधान के अनुच्छेद 4 धारा 4 द्वारा संघ सरकार के राज्यसंग्रहों के कार्यों में हस्तक्षेप करने का सर्वोच्च अधिकार दिया गया है जो इस प्रकार है—

“संयुक्त राज्य अमेरिका द्वारा संघ के प्रत्येक राज्य को एक गणतन्त्रात्मक स्वरूप की सरकार की गारण्टी देगा और उनमें से प्रत्येक की आक्रमण से रक्षा करेगा और विधान मण्डल या कार्यपालिका (उस स्थिति में जबकि विधान मण्डल की बैठक ना बुलाई जा सकती हो) के निवेदन पर उनकी आंतरिक हिस्सा से रक्षा करेगा।”<sup>3</sup>

1 सी.ए.डी. वाल्यूम 9 पृष्ठ 134 पूर्वोद्धृत

2 सी.ए.डी. वाल्यूम 9 पृष्ठ 176

3 सेलेक्टड कान्स्टीट्यूशन ऑफ दि वर्ल्ड, स ' बी शिवा राव' 1934 पृष्ठ 672 मद्रास लॉ जर्नल प्रेस

इस उपबध के प्रथम भाग को गारण्टी खण्ड आर दूसरा भाग सुरक्षा खण्ड कहलाता है। इन खण्डों में निर्दिष्ट सिद्धान्त हमारे सविधान के अनुच्छेद 335 के सिद्धान्तों के समान हैं।

इस गारण्टी खण्ड को अमेरिकी संघीय प्रणाली के पुर्ननिर्वाण के लिए शक्तियों का एक व्यापक भण्डार समझा जाता है।<sup>1</sup> एक अमेरिकी ने इस शक्ति के स्वरूप, संभावित उत्तरा और प्रयोगों के बारे में अपने विचार सारांश में इस प्रकार प्रस्तुत किये हैं-

यह खण्ड समेनर की उपमा के अनुसार एक दंत्य है अतः इस पर ध्यान पूर्वक निगरानी रखनी चाहिये क्योंकि इसकी व्यापक शक्ति गणतन्त्रीय स्वतन्त्रता के लिये खतरनाक हो सकता है।<sup>2</sup>

अमेरिकी सविधान में उस विधि का उल्लेख नहीं किया गया है, जिसके अन्तर्गत किसी राज्य में गणतन्त्रीय स्वरूप की सरकार बनाये रखने की गारण्टी लागू की जा सकती है। अनुच्छेद 356 आर 357 के समान ऐसा कोई उपबध नहीं है जिसमें केन्द्र सरकार या राष्ट्रपति को किसी राज्य में सविधानिक तंत्र को निलम्बित करने या उसके स्थान पर कोई अन्य व्यवस्था करने का प्राधिकार दिया गया हो।

लेकिन अमेरिकी सविधान का अनुच्छेद, 4 खण्ड 8 (18) के अन्तर्गत कांग्रेस को ऐसे सभी कानून बनाने की शक्ति दी गयी है जो पूर्वोक्त शक्तियों के प्रयोग के लिये आवश्यक और उचित होगी तथा ऐसी सभी शक्तियों के प्रयोग की अनुमति दी गयी है जो अमेरिकी सरकार को सविधान द्वारा प्रदान की गयी है। "सविधान का अनुच्छेद 1 खण्ड 8 (15) कांग्रेस को संघ सरकार के नियमों को लागू करने के लिये या किसी विद्रोह का दमन करने आर आक्रमणों को रोकने लिए नागरिक सेना को बुलाने की व्यवस्था के लिये कानून बनाने का प्राधिकार

---

1 The united states shall Guarantee to every state in this union a republican form of Government and shall protect each of them against invasion and an application of the legislature or of the executive (when the legislature can not be convened) against domestic violence" The United state of Aneric Act IV sec 4

2 सरकारीय कमीशन रिपोर्ट- केन्द्र राज्य संबंध आयोग भाग I पृष्ठ 155 1988 'भारत सरकार मुद्रणालय, नासिक द्वारा मुद्रित'

दता ह, आर इस शक्ति का प्रयोग करने से पूर्व किसी राज्य की सहमति लना या उसके अनुरोध पर ही कार्यवाही करना कोई पूर्व शर्त नहीं ह।<sup>1</sup>

इसी प्रकार सविधान की धारा 2 (खण्ड 3) राष्ट्रपति को इस बात का दृष्टिगत रखने के लिये शक्ति प्रदान करता है कि अमेरिकी कानून पूरी निष्ठा से लागू किये जाये।

अनेक अवसरों पर अमेरिकी राष्ट्रपतियों द्वारा विना राज्य सरकार के अनुरोध इस शक्ति के प्रयोग के उदाहरण मिलते हैं। उदाहरण के लिये 1877 में रेलवे की व्यापक हड़ताल के दौरान 10 राज्यों में व्यापक हिंसा की घटनाएँ हुईं। राष्ट्रपति हेज ने इन राज्यों में गड़बड़ी वाले स्थानों पर सशस्त्र सरकार को कानून लागू करने के लिये और संपत्ति की रक्षा के लिये सशस्त्र सेनाओं के भेजा।<sup>2</sup>

हेज द्वारा आरम्भ की गयी इस प्रथा को राष्ट्रपति क्लिवलैंड ने आगे बढ़ाया जबकि 1894 की पुलमन हड़ताल में राज्य के गवर्नर के तीव्र विरोध के होते हुये भी अमेरिका की सम्पत्ति की रक्षा करने के लिये सशस्त्र सेनाएँ तैनात की

इस कार्यवाही को अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय ने उचित ठहराते हुये कहा कि सविधान द्वारा उनको सापे गये सभी अधिकारों और सभी राष्ट्रीय शक्तियों के देश के किसी भाग में पूर्ण और स्वतन्त्र प्रयोग के लिये राष्ट्र की सम्पूर्ण शक्ति का प्रयोग किया जा सकता ह।<sup>3</sup>

इस प्रकार न्यायालय द्वारा दिये गये इस फैसले के बाद से राज्य सरकार के अनुरोध की बाध्यता समाप्त हो गयी।

### आस्ट्रेलिया (मघीय व्यवस्था)

इसी प्रकार आस्ट्रेलिया के सविधान में भी यह व्यवस्था ह कि “हमला होने पर आर आंतरिक हिंसा होने पर तथा राज्य की कार्यकारी सरकार के निवेदन पर राष्ट्रमण्डल प्रत्येक राज्य की रक्षा करेगा। यद्यपि कानून व व्यवस्था बनाये रखने के लिये राज्य सरकार जिम्मेदार ह। किसी राज्य में शांति व व्यवस्था और अच्छी सरकार को प्रभावित करने वाले

1 पूर्वोद्धृत, संसक्ति भाग-I

2 पूर्वोद्धृत संसक्ति भाग I

3 संसक्ति भाग I 1988, पृ 157



मामला में राज्य सरकार के अनुरोध पर ही राष्ट्रमण्डलीय सेना या पुलिस की कार्यवाही कर सकती है। फिर भी यदि राष्ट्रमण्डल को शक्ति के अधीन आने वाले मामलों को प्रभावित करने पर जिस राज्य में हिंसा हो रही हो या हिंसा होने की संभावना हो ऐसी स्थिति में उस राज्य के अनुरोध न करने पर भी राष्ट्रमण्डल हस्तक्षेप कर सकता है।<sup>1</sup>

### मिक्टजरलेण्ड (संघीय प्रणाली)

इसी प्रकार मिक्टजरलेण्ड के संविधान (1874) के अनुच्छेद 16 में संघीय परिषद को असीमित शक्तियाँ दी गयी हैं, ताकि आंतरिक अव्यवस्था होने पर यदि संकट में पड़े प्रांत केन्द्र की सरकार अन्य प्रांतीय सरकारों की सहायता लेने की स्थिति में ना हो, या यदि अव्यवस्था से मिक्टजरलेण्ड की सुरक्षा को खतरा हो तो संघीय परिषद अपने विवेकानुसार हस्तक्षेप कर सकता है।

“आन्तरिक अव्यवस्था” अभिव्यक्ति में केवल “सशस्त्र विद्रोह” ही शामिल नहीं है परन्तु आम हड़ताल जैसे कारण के परिणामस्वरूप होने वाला उपद्रव भी शामिल है<sup>2</sup>

इसी प्रकार पश्चिम जर्मनी में भी किसी संघ या राज्य को अपने अस्तित्व या इसकी प्रजातांत्रिक व्यवस्था को खतरे से बचाने के लिये राज्य सरकार अन्य राज्यों की पुलिस बलों या संघीय सीमा सुरक्षा बल की सहायता ले सकती है। यदि राज्य सरकार खतरे का सामना ना करना चाहे या सामना ना कर सके तो संघ सरकार उस राज्य की पुलिस और अन्य राज्यों की पुलिस बल पर अपना नियंत्रण रख सकती है और इस कार्यवाही के साथ-साथ संघीय सीमा सुरक्षा बल की यूनिटें तैनात कर सकती है। यदि एक से अधिक राज्यों में खतरा हो जाये तो संघीय सरकार खतरे का सामना करने के लिये राज्य सरकारों को अनुदेश जारी कर सकती है।<sup>3</sup> उपरोक्त वर्णन से यह स्पष्ट होता है कि यद्यपि सभी संघीय व्यवस्था वाले देशों में भारतीय संविधान के अनुच्छेद 355 के सदृश ही आन्तरिक उपद्रव की स्थिति में राज्यों की रक्षा का दायित्व तो केन्द्र के सुपुर्द किया गया है, लेकिन कहीं भी राज्य की सत्ता को पूर्णतः हस्तगत

1 कामनवेलथ ऑफ आस्ट्रेलियन एक्ट, 1990, अनुच्छेद 719 ‘सेलेक्टरेड वॉन्स्टीट्यूशन ऑफ दि वर्ल्ड’,

2 गूवोर्धत, पृष्ठ 444

3 पश्चिम जर्मनी के संविधान के अनुच्छेद, 91, स्रोत सरकारी बर्मीशन रिपोर्ट भाग-1 पृष्ठ

करने का प्राविधान नहीं है जैसा कि संविधान के अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत केन्द्र को प्रदान किया गया है।<sup>1</sup>

## पाकिस्तान

वर्तमान समय में भारतीय के अलावा पाकिस्तान ही ऐसा देश है जहाँ राष्ट्रपति शासन संबंधी प्रावधान संविधान में निहित हैं। इस्लामिक गणतन्त्र का सबसे पहला संविधान का अनुच्छेद 192 संघ को यह अधिकार प्रदान करता था कि जब प्रांतों में संवैधानिक तंत्र विफल हो जाय तो संघीय सरकारें प्रांतों का अधिकार ग्रहण कर लें।

पाकिस्तान का वर्तमान संविधान जो कि पाकिस्तान के निर्माण के बाद से तीसरा संविधान है अनुच्छेद 334 भी इसी प्रकार का प्रावधान किया गया है, और इस अनुच्छेद की तुलना भारतीय संविधान के अनुच्छेद 356 से की जा सकती है।

जिसके अनुसार यदि राष्ट्रपति इस बात से संतुष्ट हो कि राज्य का संविधानिक तंत्र विफल हो गया है तो वहाँ के सभी कार्यपालिका अधिकारों को स्वयं ग्रहण कर सकता है और प्रांतों की विधायिका कार्यों का संघ की संसद के सुपुर्द कर सकता है। भारतीय संविधान की ही तरह ये भी राज्यों के उच्च न्यायालयों को इस प्रावधान के अधीन नहीं रखा गया है। राज्य के न्यायिक कृत्यों में राष्ट्रपति हस्तक्षेप नहीं कर सकता है।<sup>2</sup>

अनुच्छेद 334 के अन्तर्गत की गयी उद्घोषणा जारी होने के दो माह के अंदर संसद द्वारा स्वीकृत हो जानी चाहिये, साथ ही संसद द्वारा इसे छ माह की अवधि के लिये बढ़ाया जा सकता है। लेकिन छ माह से आगे की अवधि के लिये वृद्धि नहीं की जा सकती, और यदि उद्घोषणा के समय संघ की संसद सत्र में थी तब ऐसी स्थिति में उद्घोषण तीन माह तक प्रभावी बनी रहेगी। लेकिन यदि इस अवधि के दौरान आम चुनाव नहीं कराये जाते तब ऐसी स्थिति में इस उद्घोषणा का प्रभाव समाप्त हो जायेगा। जब तक कि संसद द्वारा तत्संबंधी प्रस्ताव पास ना कर दिया जाय।

1 'द यूनियन एवर्जीव्यटिव'(1969) 'डा एचएम जेन' पृष्ठ 107 चतुर्थ पब्लिशिंग हाउस, इलाहाबाद

2 इस्लामिक गणतन्त्र पाकिस्तान का संविधान, अनुच्छेद-234 कराची, 1973

राष्ट्रपति ससद को प्रातीय विधान सभाओं के विधायी कार्यों हेतु कानून बनाने हेतु प्राधिकृत कर सकता है। यदि ससद का सत्र नहीं चल रहा हो तो ऐसी स्थिति में राष्ट्रपति राष्ट्रीय आपात कोष से खर्च की अनुमति दे सकता है जब तक कि ससद से स्वीकृति न प्राप्त हो जाय। ससद द्वारा प्रातो के लिये बनाये गये कानून का प्रभाव छ मास बाद स्वतः ही समाप्त हो जायेगा क्योंकि उद्घोषणा छ माह बाद वृद्धि नहीं की जा सकती है।

### राज्यों में संवैधानिक तंत्र विफल होना

अनुच्छेद 356 में यह उपबोधित है कि यदि राष्ट्रपति इस बात से सतुष्ट हो जाय कि राज्य की सरकार संविधान के उपबोधों के अनुसार नहीं चलायी जा सकती है तो राज्य में राष्ट्रपति शासन संबंधी उद्घोषणा की जा सकती है राष्ट्रपति इस प्रकार का कार्यवही राज्यपाल की रिपोर्ट मिलने पर या अन्यथा भी कर सकता है, अर्थात् राष्ट्रपति की सतुष्टि इस शक्ति के प्रयोग की एक पूर्व शर्त है। प्रारूप संविधान में पहले “या अन्यथा” शब्द नहीं जोड़ा गया था यह शब्द संविधान के दूसरे वाचन के समय जोड़ा गया था।

इसके आचिंत्य के बारे में स्पष्टीकरण देते हुये डा. अम्बेदकर ने कहा कि ऐसा करना इस लिये आवश्यक क्योंकि अनुच्छेद 355 के द्वारा केन्द्र को जो कर्तव्य सौंपा गया उसे पूरा करने के लिए ऐसा किया जाना आवश्यक था। संविधान का अनुच्छेद 355 यह व्यवस्था करता है कि—

संघ का यह कर्तव्य होगा कि वह बाध्य आक्रमण और आन्तरिक अशांति से प्रत्येक राज्य की सुरक्षा करे और प्रत्येक राज्य की सरकार का संविधान के उपबोधों के अनुसार चलाया जाना सुनिश्चित करे। उनका विचार था कि अनुच्छेद 355 केन्द्र को राज्यों की सुरक्षा का दायित्व सौंपता है। अतः यह कदापि उचित नहीं होगा कि अपने दायित्व के निर्वहन के लिये राष्ट्रपति के लिये राज्यपाल की रिपोर्ट अनिवार्य कर दी जाये। यह भी संभव है कि राज्यपाल राज्य की स्थितियों के बारे में कोई भी रिपोर्ट प्रेषित न कर। अतः इस बारे में कोई आशंका नहीं है कि ऐसी स्थिति उत्पन्न होने पर जबकि राष्ट्रपति

को यह प्रतीत हो कि राज्य की गम्भीर स्थितियाँ को देखते हुये उसका हस्तक्षेप आवश्यक है।

“ऐसी स्थिति में राष्ट्रपति को यह अधिकार मिलना आवश्यक है कि वह उन स्थितियों में कार्यवाही कर सकता है जबकि राज्यपाल ने कोई रिपोर्ट प्रेषित नहीं की हो<sup>1</sup>

अनुच्छेद 355 और 356 को एक साथ देखने पर यह प्रतीत होता है कि राष्ट्रपति राज्य प्रशासन में निम्न तीन परिस्थितियों उत्पन्न होने पर दखल दे सकता है, बाह्य आक्रमण 2 आन्तरिक उपद्रव और 3- राज्यों में संवैधानिकतः विकल्प होने पर सद्यः पर उसका यह कर्तव्य हो जाता है कि तो वो राज्य को सहायता करे। इसी प्रकार के प्राविधान अन्य संघीय संविधानों में भी पाये जाते हैं।<sup>2</sup> भारत में चूँकि विधि व व्यवस्था का विषय राज्य के क्षेत्र में आता है अतः केन्द्र का किसी राज्य में हस्तक्षेप तभी औचित्यपूर्ण माना जा सकता है, जबकि उस राज्य में ‘अशांति’ अथवा ‘उपद्रव’ गम्भीर प्रकृति के हों, जिस पर राज्य सरकार अपने साधनों द्वारा नियंत्रण कर सकने में असमर्थ हो। यद्यपि संविधान में इस प्रकार का कोई प्राविधान नहीं है, परन्तु एक ऐसी परम्परा पड़ गयी है कि केन्द्र सामान्यतः तभी किसी राज्य की सहायता करता है जब राज्य सरकार ऐसी सहायता की माग करता है क्योंकि राज्य के संरक्षण का केन्द्र के ऊपर एक विशिष्ट संवैधानिक कर्तव्य डाला गया है। अतः केन्द्र के लिये यह अनुचित होगा कि वह राज्य की सहायता न करे यद्यपि यह निश्चित तौर पर नहीं कहा जा सकता कि बिना राज्य द्वारा इस तरह की माग रखे क्या केन्द्र राज्य में हस्तक्षेप नहीं कर सकता है? यह प्रश्न विवादास्पद है कि केन्द्र ऐसा कर सकता है लेकिन अंतिम तौर पर संवैधानिकता के निर्णय ही अंतिम होगा।

जहाँ तक बाह्य आक्रमण का संबंध है। इस संबंध में अनुच्छेद 352 व 355 में अंतर जानना अत्यन्त आवश्यक है।<sup>3</sup> अनुच्छेद 352 के अन्तर्गत कार्यवाही के लिये बाध्य

1 सी.ए.डी. IX 133-34

2 पी.एच. मर्कल सम्पादित, ‘वम्पेरेटिव फ़ैडरलिज्म’ 1970, पृष्ठ 267

3 बाह्य आक्रमण और आन्तरिक उपद्रव की स्थिति उत्पन्न होने पर जिसमें राज्य में संवैधानिक तः विफलता हो तथा केन्द्र का हस्तक्षेप अनिवार्य हो इस प्रकार का प्राविधान संयुक्त राज्य अमेरिकन अजेंन्टीम मैक्सिको बाजीव, बेनेजुएला, स्विट्जरलैण्ड जर्मनी के संविधानों में भी मिलता है पी.एच. मर्कल सम्पादित, ‘वम्पेरेटिव फ़ैडरलिज्म’ 1970 पृष्ठ 267

आक्रमण एक बंध आधार है किन्तु ऐसी कार्यवाही केवल गम्भीर आपात स्थिति उत्पन्न होने पर ही की जा सकती है जिससे भाग्य या उसके किसी भाग की सुरक्षा को खतरा हो लेकिन यदि बाध्य आक्रमण इतना गम्भीर ना हो कि अनुच्छेद 352 के अन्तर्गत कार्यवाही का आवश्यकता पड़े या ऐसी स्थिति ना हो जिससे सविधान का उल्लंघन हो रहा हो तो सभ सरकार को यह अधिकार होगा कि वह अनुच्छेद 355 के अन्तर्गत कार्यवाही कर जसाकि वो सविधान प्रदत्त दायित्व के निर्वहन के लिये आवश्यक समझे।

लेकिन इसी अनुच्छेद में नीहित आन्तरिक उपद्रव की अभिव्यक्ति अस्पष्ट है। यद्यपि स्विट्जरलैंड के संघीय सविधान में भी आन्तरिक अव्यवस्था का प्रयोग किया गया है। संयुक्त राष्ट्र अमेरिका और ऑस्ट्रेलिया के सविधानों में अभिव्यक्ति आन्तरिक हिंसा का प्रयोग किया गया है। भारतीय सविधान निर्माताओं ने इसके स्थान पर, आन्तरिक उपद्रव का प्रयोग किया है अतः स्पष्ट है कि वे इस अभिव्यक्ति का अर्थ आन्तरिक हिंसा तक ही सीमित नहीं रखना चाहते थे। वरन् इससे आन्तरिक अव्यवस्था का पता चलता है। इस प्रकार की अव्यवस्था विभिन्न कारणों से हो सकती है जैसे बड़े पैमाने पर सार्वजनिक अव्यवस्था जिससे प्रशासन का कार्य असंभव हो जाये तथा राज्य की सुरक्षा को खतरा पहुंचने का अंदेश हो। कभी कभी प्राकृतिक आपदाओं के कारण भी ऐसे उपद्रव हो सकते हैं जैसे बाढ़, भूचाल, तूफान, महामारी आदि से किसी राज्य की सरकार पंगु हो सकती है, और उसकी सुरक्षा को खतरा पहुंचा सकता है। जसा कि अमेरिका ने भी अपने व्यपत्य में स्पष्ट किया था अनुच्छेद 355 चेतवनी में खण्ड के रूप में सविधान में उपबधित है।

अनुच्छेद 355 के अनुसार सभ की ओर से की जान वाली सभी प्रकार की कार्यवाही या मामलों की परिस्थितियाँ आन्तरिक उपद्रव की प्रकृति तथा उसकी गम्भीरता पर निर्भर करती हैं। इस संबंध में सरकारी कमीशन का सुझाव है कि कुछ मामलों में राज्य का अपने साधनों का सही इस्तेमाल करने के लिये सभ द्वारा सलाह के रूप में सहायता देना ही पर्याप्त होगा। यदि हिंसात्मक उथल-पुथल या बाध्य आक्रमण का मामला हो तो राज्य की पुलिस और न्यायाधिकरण की सहायता के लिये केन्द्रिय बलों की तैनाती करना इस समस्या को हल करने के लिये पर्याप्त होगा।

सामान्यता प्रत्येक राज्य को सक्ट की ऐसी स्थिति से उभरने के लिये सब की सहायता लेना आवश्यक होगा। लेकिन जसा कि पूर्व में उल्लिखित है कि अनुच्छेद 355 का क्षेत्र बहुत व्यापक है अतः उन परिस्थितियों में जब किसी राज्य में गंभीर उपद्रव को रोकने के लिये यदि समुचित कार्यवाही नहीं की गयी हो और ना ही राज्य सरकार ने सत्र स राज्य में सशस्त्र बला की तनाती का विशेष अनुरोध ही किया है तो सघ सरकार अनुच्छेद 355 के अन्तर्गत अपने सर्वापरि उत्तरदायित्व का निर्वाहन करेगा। सघ द्वारा की जाने वाली कार्यवाही में इस प्रकार के सक्ट को पुनरावृत्ति से बचने के उपाय भी शामिल हैं।

यस कर्तव्य की पूर्ति के लिये अनुच्छेद 355 के तीसरे भाग में यह सुनिश्चित करने का कर्तव्य भी सघ को सुपुर्द किया गया है कि राज्य की सरकार सविधान के अनुसार चलाई जा रही है या नहीं। संवैधानिक तंत्र के ठप्प हो जाने पर किये जाने वाले उपाय अनुच्छेद 356 में दिये गये हैं। हमारे सविधान द्वारा सघ और राज्य दोनों के लिये कार्यपालिका और विधायी शक्तियाँ और उत्तरदायित्व निर्धारित किये गये हैं। इस योजना का मुख्य संघीय सिद्धान्त यह है कि प्रत्येक राज्य को यह अधिकार है कि वह सविधान के अनुसार निर्धारित अपने क्षेत्र में बिना किसी हस्तक्षेप के कार्य करे। इसके साथ ही साथ राज्या का भी यह दायित्व है कि वह इस प्रकार से सरकार चलाये जिससे संवैधानिक तंत्र नारूक जाये।

सविधान के अनुच्छेद 365 भी सघ को यह अधिकार प्रदान करता है कि यदि उसके द्वारा दिये गये निर्देशों का पालन करने में और उनको पूर्णरूपेण कार्यान्वित करने में यदि कोई राज्य सरकार असफल रहता है, तब भी राष्ट्रपति को लिये यह मानना उचित होगा कि राज्य का शासन सविधान के प्राविधानों के अनुसार नहीं चलाया जा रहा है। यह अनुच्छेद, अनुच्छेद 356 के दायरे को विस्तृत करता है, जिससे केन्द्र को यह अधिकार प्राप्त होता है, कि केवल बाह्य आक्रमण और आन्तरिक उपद्रव की स्थिति होने पर ही राज्य में संवैधानिक तंत्र विफल ना माना जाये वरन् सघ द्वारा दिये गये निर्देशों का पालन ना करने के आधार पर भी इस सविधान प्रदत्त शक्ति का इस्तेमाल केन्द्र कर सकता है।

इसका उदाहरण दिसम्बर 1992 में राजस्थान, हिमाचल प्रदेश और मध्य प्रदेश की सरकारों को बर्खास्तगी के मामले में मिलता है जबकि वहाँ की राज्य सरकारों को केवल इसलिये भग कर दिया गया क्योंकि वे संघ द्वारा प्रतिबन्धित संगठनों के विरुद्ध प्रभावी कार्यवाही नहीं कर रही थी।

### अनुच्छेद 356 का क्षेत्र और प्रभाव

संविधान का अनुच्छेद 356 यह व्यवस्था करता है कि यदि अनुच्छेद 355 व 365 के प्राविधानों के अन्तर्गत, यदि राष्ट्रपति को यह महसूस हो कि राज्य में सार्वधानिक गतिरोध की स्थिति उत्पन्न हो गयी है तो वह राज्य प्रशासन को हस्तगत कर सकता है। वैसे राष्ट्रपति को ऐसी कार्यवाही करने के लिये राज्यपाल की रिपोर्ट आवश्यक नहीं है लेकिन अपवाद स्वरूप कुछ मामलों को छोड़कर अधिकतर अवसरों पर केन्द्र ने राज्यपाल की रिपोर्ट के आधार पर ही कार्यवाही करते देखा गया है।<sup>1</sup>

### इस प्रकार की उद्घोषणा द्वारा राष्ट्रपति

1 राज्य सरकार के समस्त अथवा कोई कृत्य राज्यपाल या राज्य विधान सभा को छोड़कर राज्य के अन्य किसी निकाय अथवा किसी प्राधिकारी में नीहित नब या कोई भी शक्तियाँ स्वयं ग्रहण कर सकता है।

2 यह घोषणा कर सकता है कि राज्य विधान सभा की शक्तियों का प्रयोग स्वयं ससद करेगा।

3 ऐसे आनुसांगिक और परिमाणिक उपबन्ध बना सकता है जो उद्घोषणा के उद्देश्य के प्रभावी करने के लिये उसे आवश्यक अथवा अभीष्ट प्रतीत ह। वह राज्य में किसी निकाय अथवा प्राधिकारी से संबंधित संविधान के प्रावधानों के प्रवर्तन को पूर्णतया अथवा अंशतः निलम्बित कर सकता है। राष्ट्रपति को यह अधिकार नहीं है कि वह उच्च न्यायालय की शक्तियों को स्वयं ग्रहण कर ले अथवा उच्च न्यायालय से संबंधित किसी

1 १९५३ में पम्पू में, 1977 व 198६ में नौ-नौ राज्यों की विधान सभाओं को भग करने के मामले में व 1990 में तमिलनाडु की सरकार को बर्खास्त करने के मामले में बिना राज्यपाल के रिपोर्ट के ही कार्यवाही की गयी।

संवैधानिक प्रावधान को पूर्णतः या अंशतः निलम्बित कर दे। अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत की गयी किसी उद्घोषणा का विखण्डन अथवा परिवर्तन किसी उत्तरवर्ती उद्घोषणा द्वारा किया जा सकता है। हर उद्घोषणा को सदन के दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत करना आवश्यक माना है, और ऐसी उद्घोषणा का प्रवर्तन दो माह के बाद स्वतः समाप्त हो जायेगा यदि अभी बीच सदन के दोनों सदनों के संकल्प द्वारा इसे अनुमोदित नहीं कर दिया जाता।

यदि उद्घोषणा को जारी करते समय अथवा उसके बाद लोक सभा ऐसी उद्घोषणा को अनुमोदित किये बिना विघटित कर दी जाती है और यदि राज्य सभा ऐसी उद्घोषणा को अनुमोदित कर देती है तो आम चुनावों के फलस्वरूप गठित होने वाली लोक सभा की बैठक के तीन दिन बाद उद्घोषणा का प्रभाव स्वतः समाप्त हो जाता है। यदि इस अवधि के पूर्व ही लोक सभा भी इस पर अपना अनुमोदन नहीं प्रदान कर देती है इस प्रकार सदन के दोनों सदनों द्वारा अपना अनुमोदन प्रदान कर देने के उद्घोषणा पश्चात् 6 माह तक प्रवर्तन में रहती है और आगे की अवधि में उद्घोषणा की प्रवर्तित रखने के लिये इसके अनुमोदन का संकल्प सदन द्वारा पुनः पारित करना आवश्यक है। इस प्रकार एक बार में यह अवधि पुनः 6 माह के लिये बढ़ाई जा सकती है।

अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत उद्घोषणा के निरन्तर प्रवर्तन के निमित्त जो हर 6 माह पर संसदीय अनुमोदन की व्यवस्था की गयी है उसके पीछे उद्देश्य यह है कि सदन स्वयं संबंधित राज्य में विद्यमान स्थिति का पुनर्विलोकन करती रहे ताकि कार्यपालिका उद्घोषणा को उस अवधि से अधिक समय तक प्रवर्तन में न रखा जा सके जितने समय के लिये उसका बर्तान रखना आवश्यक हो। कार्यपालिका द्वारा इस शक्ति के प्रयोग करने के विरुद्ध महारक्षा प्रदान की गयी है। इस बात का अंतिम निर्णय करने का अधिकार सदन में विहित कर दिया गया है ताकि उद्घोषणा कब तक बनायी रखी जाये। किसी राज्य में उद्घोषणा के प्रवर्तन की अवधि अधिकतम अवधि तीन वर्ष है। इसके बाद राष्ट्रपति शासन की समाप्ति और राज्य में संवैधानिक तंत्र की पुनः स्थापना आवश्यक है। जितनी जल्दी संभव हो सकें राज्य में विधान सभा के चुनाव कराना चाहिये, जिससे उद्घोषणा को शीघ्रताशीघ्र समाप्त किया जा सके जितना शीघ्र संभव हो मंत्रिमण्डल का स्थापना की जाये।



दूना जन यह है कि सदन किसी राज्य में आपात घोषणा को एक वर्ष के बाद बटाये जाने के अनुमोदन का सकल्प तब तक नहीं पारित कर सकता है तब तक कि—

(1) ऐसे सकल्प के पारित होने के समय अनुच्छेद 352 के तहत आपात की उद्घोषणा प्रवर्तन में ना हा तथा

(2) निवाचन आयोग यह प्रमाणित न करे कि राज्य में इस अवधि के दौरान विधान सभा का सामान्य निर्वाचन कराने में कठिनाइयाँ हैं।

अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत की गयी आपात उद्घोषणा द्वारा जब यह घोषित किया जाता है कि राज्य विधान मंडल की शक्तियों का प्रयोग सदन करगी तो फिर सदन राज्य की विधायिका शक्ति राष्ट्रपति को सौंप सकती है। राष्ट्रपति का सदन यह भी अधिकार दे सकती है कि वह प्रदत्त शक्ति का प्रत्यागोजन, ऐसी शर्तों के साथ जैसा कि वह आवश्यक समझे किसी भी अन्य निर्दिष्ट प्राधिकारी को दे सकता है। एम्ही विधि का प्रवर्तन उद्घोषणा समाप्ति के एक वर्ष बाद, उस सीमा तक समाप्त हो जाता है यदि अनुच्छेद एक के अन्तर्गत उद्घोषणा पुन जारी नहीं की जाती तथा विधान मण्डल ऐसी विधि का पुन अधिनियम नहीं कर देता। इससे यह स्पष्ट है कि अनुच्छेद 356 के प्रवर्तन की अवधि में सदन अथवा राष्ट्रपति द्वारा निर्मित विधि का जीवन अपने आप उद्घोषणा की समाप्ति के साथ समाप्त नहीं हो जाता वरन् वह उद्घोषणा समाप्ति के एक वर्ष बाद तक प्रवर्तन में रहती है। लोक सभा जब सत्र में न हो तब राष्ट्रपति राज्य को मन्त्रि निधि से व्यय करने के लिये स्वीकृति दे सकता है। परन्तु बाद में सदन के इसकी मजूरी प्राप्त करना आवश्यक होता है।

**राष्ट्रपति 'या अन्यथा' भी कार्यवाही कर सकता है**

यह प्रश्न महत्वपूर्ण है कि अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत राष्ट्रपति केवल राज्यपाल की रिपाट कर ही कार्यवाही करता है अथवा अन्यथा भी। इस तथ्य को दृष्टि में रखते हुये कि अनुच्छेद 355 केन्द्र पर यह दायित्व डालता है कि वह यह सुनिश्चित कर कि प्रत्येक राज्य सरकार संविधान के अनुसार चलायी जाये और अनुच्छेद 356 इस दायित्व के

निर्वहन आर राज्या के सरक्षण हेतु केन्द्र के हाथा को मजबूत करना ह। अत सविधान निमानाआ ने यह आवश्यक समझा कि वह केवल मात्र राज्यपाल के प्रतिवेदन पर ही कार्य कर।

राज्य म ऐसी स्थिति उत्पन्न हो सकती ह जबकि यद्यपि राज्यपाल अपना कोई प्रतिवेदन राष्ट्रपति का नही भेजता हे परन्तु फिर भी केन्द्र यह अनुभव कर कि राज्य मे उमका हस्तक्षेप करना अनिवार्य हो गया हे तो इस प्रकार केन्द्र स्वतन्त्र ह कि वह ऐसी स्थिति म राज्यपाल के प्रतिवेदन के बिना भी कार्य कर सकता ह, जबकि वह अपनी जानकारी म लाये गये तथ्यो के आधार पर इस निष्कर्ष पर पहुँचता ह कि अनुच्छेद 356 को किसी राज्य मे लागू करना उसे अपने संवैधानिक दायित्व को निर्वहन के लिये आवश्यक हो गया हो।

जम्मू-कश्मीर के लिये सविधान मे पृथक् व्यवस्था की गयी ह

जम्मू आर कश्मीर के सविधान की धारा 92 के अनुसार राज्य के संवैधानिक तंत्र के विफल होने की दशा मे-

यदि राज्य के राज्यपाल को यह अनुभव हो कि ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गयी ह जिसमे कि राज्य का शासन सविधान (जम्मू व कश्मीर का सविधान) के अनुसार नही चलाया जा सकता तो राज्यपाल उद्घोषणा द्वारा-

(1) राज्य सरकार की शक्तियाँ अपने हाथो मे ले सकगा साथ ही उद्घोषणा को प्रभावी बनाने के लिये सविधान के किन्ही उपबन्धो को पूर्णत या आंशिक तोर पर निलम्बित कर सकता ह।

लेकिन राज्यपाल को उच्च न्यायालय की शक्तियो मे हस्तक्षेप करने का अधिकार नही होगा। इस प्रकार की उद्घोषणा छ माह तक की अवधि के लिये ही प्रवर्तन मे रहेगी।

इस प्रकार की उद्घोषणा बिना राष्ट्रपति की सहमति से जाग नही की जा सकती ह। इस प्रकार की उद्घोषणा के विधान मण्डल की सहमति आवश्यक ह।

ज्ञातव्य है कि जम्मू व कश्मीर में छ माह तक 'राज्यपाल का शासन' ही लागू रहता है। छ माह की अवधि समाप्त हो जाने के पश्चात भी यदि उद्घोषणा को जारी रखने की आवश्यकता हुयी तो राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया जाता है।<sup>1</sup>

राज्य में राज्यपाल का शासन 27.3.77 का पहली बार लागू किया गया था जब कांग्रेस पार्टी ने शेख मोहम्मद अब्दुल्ला के नेतृत्व वाली सत्तारुढ़ नेशनल कांग्रेस से अपना समर्थन वापस ले लिया और राज्यपाल श्री एल के झा ने इसके साथ ही विधान सभा भंग कर दी थी। राज्य विधान सभा के लिये हुये चुनावों के पश्चात नेशनल कांग्रेस के नेता शेख अब्दुल्ला ने 9.7.77 को मुख्यमंत्री का पद ग्रहण किया दूसरी बार 7.3.86 को जब गुलाम मोहम्मद शाह वाली नेशनल कांग्रेस (खालिदा ग्रुप) को कांग्रेस ई पार्टी का समर्थन नहीं रहा राज्यपाल श्री जगमोहन ने जम्मू व कश्मीर के संविधान की धारा 92 के अन्तर्गत राज्यपाल का शासन लागू कर दिया जो 6.9.86 को समाप्त हो गया और उसके बाद राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू किया गया।

राज्यपाल की नियुक्ति की प्रक्रिया के संबंध में आपत्ति होने के कारण नेशनल कांग्रेस के डॉ फारूख अब्दुल्ला के द्वारा भूतपूर्व राज्यपाल जनरल के वी कृष्णराव को श्री जगमोहन ने राज्य में राज्यपाल का शासन लागू कर दिया। विधान सभा निलम्बित रखी गयी जिसे बाद में 12.2.90 को भंग कर दिया गया।

### अनुच्छेद 356 में किये सवैधानिक-संशोधन

संविधान प्रवर्तन के बाद से अनुच्छेद 356 में अब तक कुल आठ संशोधन किये जा चुके हैं लेकिन इन संशोधनों में 38 वा 42वा 44वा संशोधन बहुत महत्वपूर्ण हैं।

संविधान के 36व संशोधन द्वारा अनुच्छेद 356 में एक नया खण्ड (5) रखकर अनुच्छेद 356 के अधीन आपात कालीन शक्तियों की घोषणा करने में राष्ट्रपति के निर्णय को अंतिम बना दिया गया था अर्थात् राष्ट्रपति की सन्तुष्टि अंतिम और निश्चयात्मक होगी और उसे किसी भी न्यायालय में चुनाती नहीं दी जा सकेगी।<sup>2</sup> इस संशोधन विधेयक को संसद के संक्ष

1 राज्य में राष्ट्रपति शासन पृष्ठ 26 1991 पूर्वोक्त

2 संविधान (38वां संशोधन) अधिनियम 1975 द्वारा अंत स्थापित

पण करते हुये तत्कालिन विधि मंत्री ने कहा था कि यद्यपि इन अनुच्छेदों की भाषा में यह स्पष्ट है कि उद्घोषणा सबधी मामलों में राष्ट्रपति राज्यपाल और प्रशासक की व्यक्तिगत सतुष्टि ही अन्तिम है <sup>1</sup> आर सविधान निर्माताओं का भी यही विचार था। इनका मत था कि सविधान लागू होने के बाद में ही न्यायालय का यही विचार रहा है कि उक्त अनुच्छेदों में वर्णित कार्यपालिका प्रमुख का निर्णय अन्तिम है आर उसकी जाच न्यायालय नहीं कर सकता है।

इस सशोधन की दृष्टि में रखते हुये 1977 में उच्चतम न्यायालय ने अपने निर्णय में यह निर्णित किया था कि उपरोक्त मामले का न्यायिक पुरावलोकन नहीं किया जा सकता आर न्यायालय के निर्णय के आ जाने के तुरन्त बाद केन्द्र सरकार बर्खास्त कर दी गयी थी।

न्यायालय द्वारा दिये गये इसी निर्णय के आधार पर केन्द्र सरकार को पुन राजन सरकार की बर्खास्तगी की कार्यवाही करने का प्रोत्साहन प्राप्त हुआ जबकि 1980 में सत्ता में आने पर उसी आधार पर पुन नौ राज्यों की विधान मण्डलों का विघटन कर दिया गया था।

#### 42वा सशोधन

यद्यपि 38व सशोधन अधिनियम द्वारा ही यह व्यवस्था कर दी गयी थी कि राष्ट्रपति द्वारा की गयी कार्यवाही को न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती, परन्तु 42वे सविधान सशोधन द्वारा न्यायालयों को उनके सविधान सशोधन अधिनियम को असंवैधानिक घोषित करने के अधिकार से भी वंचित कर दिया गया था। जिसके द्वारा यह व्यवस्था कर दी गयी कि 42 वे सशोधन अधिनियम 1976 के पास होने से पहले या उसके पश्चात किये गये किसी सशोधन को न्यायालय में चुनौती नहीं दी गयी जा सकती। इस प्रकार 38 व सशोधन द्वारा की गयी व्यवस्था को 42 वे सशोधन के बाद आर अधिकृत पृष्ठ कर दिया गया।

---

1 विधिमन्त्री श्री शक्तिभूषण ने यह व्यक्तव्य 1977 में सवाच्च न्यायालय द्वारा दिये गये निर्णय के बाद कहा था। 'दि टाइम्स ऑफ इण्डिया 2 अप्रैल, 1977

एक अन्य परिवर्तन जो उपरोक्त सशोधन द्वारा सर्वाधिक अनुच्छेद में किया गया था कि इस अनुच्छेद के अधीन जारी कि गयी प्रत्येक उद्घोषणा का सदन के प्रत्येक सदन में ममक्ष जायेगा और यदि सदन के दोनों सदन उक्त अवधि के भीतर इसे पास कर देने ह तो उद्घोषणा एक वर्ष की अवधि तक प्रभावी बनी रहेगी, जबकि पहले सदन द्वारा अनुमोदित हो जाने के पश्चात् 6 माह तक ही लागू रह सकती थी।

इस प्रकार उपरोक्त सशोधन द्वारा न्यायापालिक के अधिकारों को सीमित करने की कोशिश की गयी थी। साथ ही अनुच्छेद 74(2) में सशोधन वरके राष्ट्रपति के अधिकारों को भी सीमित करने का प्रयास किया था। जिसके द्वारा यह व्यवस्था कर दी गयी थी कि राष्ट्रपति अपने मन्त्रिपरिषद् की सलाह के अनुसार ही कार्य करेगा। इस प्रकार इस सशोधन द्वारा केन्द्र का राज्य सरकारों के बने रहने अथवा भंग कर देने के बारे में पूर्ण 'स्वतन्त्रता' दे दी गयी थी, इस प्रकार राज्या पर केन्द्र को हावी कर दिया गया था।

#### 44वा सशोधन

1975 में घोषित आपात काल के बाद जब जनता सरकार सत्ता में आयी तब उसने उन प्राविधानों में सशोधन करने का निश्चय किया जिसका महारा लेकर कोई भी सरकार तानाशाह बन सकती थी, जिसके तहत जनता पर बहुत अधिक अत्याचार किये गये थे, प्रजातंत्र तथा समाचार पत्रों की स्वतन्त्रता का गला घोट दिया गया था, नाकरशाही को भयभीत कर दिया गया था, विपक्षी नेताओं को जेलों में नजर बंद करके विपक्ष की आवाज को दबा दिया गया था। इन्हीं परिस्थितियों की ध्यान में रखते हुये जब 1977 में जनता पार्टी की सरकार सत्तारूढ़ हुयी तब 1978 में संविधान का 44 वाँ सशोधन अधिनियम पारित किया गया।

चूँकि 1975-77 के दौरान आपातकालीन शक्तियों का सार्वधिक दुरुपयोग किया गया था इसलिए 44वा सशोधन द्वारा उन शक्तियों के दुरुपयोगको रोकने के लिये निम्नलिखित उपाय किये गये।

1 राष्ट्रपति राज्यो में आपात अवधि उद्घोषणा उम समय तक नहीं कर सकता था जबकि सभ का मन्त्रिमण्डल लिखित रूप से ऐसी उद्घोषणा करने की सिफारिश राष्ट्रपति में नहीं करता। इस सशोधन से पहले संविधान में इस प्रकार की व्यवस्था नहीं थी।<sup>1</sup>

2 44 व सशोधन द्वारा अनुच्छेद 356 के अवधि में पुन न्यायालय को न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार दे दिया गया जबकि ज्ञातव्य है कि 38वें सशोधन द्वारा यह व्यवस्था कर दी गयी थी कि आपात उद्घोषणा को न्यायालय में चुनाती नहीं दी जा सकती थी।<sup>2</sup>

44व सशोधन द्वारा अब अनुच्छेद 356 के अधीन उद्घोषणा का न्यायिक पुनर्विलोकन उसी आधार पर हो सकता है जिस पर व्यक्तिगत समाधान पर आधारित कार्यपालिका का कोई निर्णय प्रश्नगत किया जा सकता है जैसे—

(क) संविधान के अनुच्छेद 356 द्वारा शक्ति जिस प्रयोजन के लिए दी गयी है, उममें उद्घोषणा के आधार का कोई अवधि नहीं है या वह उससे सुसंगत नहीं है, दूसरे शब्दों में जहाँ राष्ट्रपति के समाधान आर बताये गये कारणों के मध्य कोई युक्तियुक्त अवधि नहीं है।<sup>3</sup> क्योंकि ऐसी स्थिति में यह कहा जा सकता है कि राष्ट्रपति का समाधान

1 यदि ऐसी व्यवस्था संविधान के अनुच्छेद 352 के अवधि में की गयी थी लेकिन बाद में उसे अनुच्छेद 356 के विषय में भी एक परम्परा के रूप में स्वीकार वा लिया गया। जैसा कि भूतपूर्व राष्ट्रपति श्री आर वेङ्कटरमन ने अपनी पुस्तक में स्पष्ट किया है कि— The president could not take a sheet of white paper and issue orders dismissing state ministers. A recommendation to that effect had to emanate from the Cabinet and the leaders had to convince the prime minister of the State they wanted 'My presidential years' by 'Sri R. Venkataraman' P 496

2 संविधान 38वा सशोधन अधिनियम 1975 द्वारा खण्ड (5) अन्तर्स्थापित किया गया था। इसके स्थान पर संविधान में 44वा सशोधन, 1978 से दूसरा खण्ड रखा गया है। इससे पूर्व यह उपबन्ध था कि अनुच्छेद 356 के अधीन उद्घोषणा का न्यायिक पुनर्विलोकन किसी आधार पर नहीं हो सकता। भारत की सांविधानिक विधि डीडी पृष्ठ 447

3 राजस्थान राज्य बनाम भारत सभ 1977 एससी 1361 (पैरा 124) (राज बनाम भारत सभ 1982 एससी 710 (पैरा 27)) में अनुसरण किया गया।

नहीं हुआ है और अनुच्छेद 356 के अधीन शक्ति के प्रयोग के तहत समाधान का होना पूर्व शर्त है।

(ख) अनुच्छेद 356 के अधीन शक्ति का प्रयोग दुर्भावपूर्ण है<sup>1</sup> क्योंकि ऐसे कानूनी आदेश का जो सद्भावपूर्ण नहीं है विधि में कोई अस्तित्व नहीं होता।<sup>2</sup>

संविधान में किये गये इस महत्वपूर्ण संशोधन के बाद दुर्भावना पूर्ण दुरुपयोग के आधार पर की गयी उद्घोषणा की प्रवृत्ति पर अकुश लगाने में कुछ दूर से सफलता मिली क्योंकि यह अधिकार राज्य सरकारों से छीना जाना उचित नहीं था कि वे उद्घोषणा को वधता को न्यायालय में चुनाती दे सके।<sup>3</sup>

मध्य प्रदेश उच्च न्यायालय द्वारा दिये गये अपने महत्वपूर्ण फैसले के बाद यह धारणा पुष्टि होती है कि न्यायालय को न्यायिक पुनरावलोकन के अधिकार को सीमित करना उचित नहीं है<sup>4</sup> क्योंकि यदि संघीय सरकार द्वारा राज्यों की स्वतन्त्रता का हरण होता है तब उस स्थिति में संसद दो माह तक जबकि प्रस्ताव को उसके समक्ष प्रस्तुत न किया जाय केन्द्र के फैसले के विरुद्ध कुछ भी करने में अस्मर्थ होती है।

जबकि ऐसी स्थिति में न्यायपालिका ही केन्द्रीय सरकार पर अकुश का काम करती है। मध्य प्रदेश उच्च न्यायालय ने अपने निर्णय के केन्द्रीय सरकार द्वारा मध्य प्रदेश सरकार की वखास्तगी को अनुचित घोषित कर दिया। बहुमत से दिये गये अपने फैसले में न्यायालय ने कहा कि राज्यपालकी रिपोर्ट में राज्य में सवैधानिक तंत्र विफल होने से संवर्ष कोई उल्लेख नहीं किया गया था। केन्द्र द्वारा की गयी कथित कार्यवाही अनुच्छेद 356 की परिधि के बाहर थी।<sup>5</sup>

1 राजस्थान राज्य बनाम भारत संघ' वहीं पृष्ठ 123

2 एसामिन्टड ट्रासपाटम बनाम भारत संघ 1978 मद्रास 173

3 मध्य प्रदेश उच्च न्यायालय का फैसला व इसी निर्णय ने विरुद्ध सवान्च न्यायालय का निर्णय इसी कथन की पुष्टि करता है।

4 सुंदर लाल पटवा बनाम भारत संघ एआई आर एम पी अवटूबर 1993 वाल्यूम 80 215

5 सुंदर लाल पटवा बनाम वहीं

बाद में सर्वोच्च न्यायालय में भी अपने महत्वपूर्ण फसले में यह स्वीकार किया कि राष्ट्रपति शासन लागू करने की उद्घोषणा का न्यायिक पुनरावलोकन (क्रिया जा सकता है)<sup>1</sup> और यदि वह अवरोध पाया जाता है तो न्यायालय को यह अधिकार है कि वो भगविधान सभा को पुनरुज्जीवित कर सकता है।<sup>2</sup> इस प्रकार न्यायालय ने अपने पूर्व के फसले को बदलते हुये निर्णय दिया 1977 के फेसले में जहाँ सर्वोच्च न्यायालय इस आधार पर निर्णय देने से इनकार कर दिया था कि उक्त मामले का न्यायिक पुनरावलोकन नहीं किया जा सकता क्योंकि यह मामला राजनीतिक है जिसके अवध में राष्ट्रपति के व्यक्तिगत रूप से सन्तुष्ट होने को ही अंतिम निर्णय माना जा सकता है। लेकिन इस अवध में ज्ञातव्य है कि न्यायालय द्वारा 42 वें सशोधन के बाद भी न्यायालय की अधिकारिता के वर्णन को ध्यान में रखते हुये उसके औचित्य पर विचार किया जा सकता था।<sup>3</sup>

1 एक अन्य महत्वपूर्ण बदलाव जो इस सशोधन द्वारा किया गया वो उद्घोषणा की अवधि के अवध में था। 42वें सशोधन द्वारा जबकि उद्घोषणा की अवधि छ माह में बढ़ाकर एक वर्ष कर दी गयी थी, उसे पुन 44वें सशोधन द्वारा 6 माह कर दिया गया था इस प्रकार राज्यों में संवैधानिक तंत्र के विफल होने से अवधित उद्घोषणा दो माह की अवधि समाप्त होने से पूर्व ससद के दोनों सदन से अनुमति लेने अनिवार्य है और इस प्रकार एक बार ससद की अनुमति मिल जाने के पश्चात् यह उद्घोषणा 6 माह तक जारी रह सकती थी लेकिन एक वर्ष से अधिक की अवधि में उद्घोषणा के प्रवर्तन के लिये यह उपबन्ध किया गया था कि—

1 जब कि ऐसी उद्घोषणा जारी करते समय अनुच्छेद 352 के तहत आपात उद्घोषणा प्रवर्तन में हो।

---

1 पूर्वाधृत

2 वही

3 इस अवध में यह ध्यान देने योग्य बात है कि संवैधानिक बाधना 3 बाद भी न्यायालय ने साथ ही यह भी स्वीकार किया था कि राष्ट्रपति की सन्तुष्टि का अवल अपवादोत्पन्न मामला में ही न्यायिक पुनरावलोकन किया जा सकेगा जिन मामलों के तथ्य स्वीकार किये गये हो या प्रवृत्त किये गये हैं। —राजस्थान राज्य बनाम भारत संघ, एआईआरएससी 1977 पृष्ठ-1361



2 चुनाव आयोग यह प्रमाणित कर दे कि आम चुनाव कराने में कठिनाई होने के कारण उद्घोषणा का बने रहना आवश्यक है।<sup>1</sup>

इस प्रकार राष्ट्रपति शासन को राज्या में उपयुक्त शर्तों के होने पर ही एक वर्ष से अधिक की अवधि के लिये जारी रखा जा सकता है। जब कि इससे पूर्व इसे केन्द्रीय सरकार की इच्छानुसार, सदन की मजूरी से तीन वर्षों तक बढ़ाया जा सकता था। लेकिन 48वें संशोधन द्वारा पंजाब राज्य के संबंध में अनुच्छेद 356 के खण्ड में एक नया उपबंध जोड़ा गया जिसके द्वारा 44वें संशोधन द्वारा किये गये संशोधन में परिवर्तन कर दिया गया जिसके द्वारा पंजाब राज्य के संबंध में यह व्यवस्था की गयी कि एक वर्ष की समाप्ति के बाद की अवधि में इससे पूर्व राष्ट्रपति शासन संबंधी उद्घोषणा को जारी रखने के लिये कुछ शर्तें रख दी गयी थीं, क्योंकि पंजाब राज्य में उग्रवादी गतिविधियों के कारण चुनाव कराना संभव नहीं था। बाद में 59वां, 60वां और 64वां संशोधन करके अधिकतम तीन वर्षों की अवधि का बढ़ाकर पांच वर्ष के लिये कर दिया गया।<sup>2</sup> लेकिन यह व्यवस्था केवल पंजाब राज्य के संबंध में ही की गयी थी अन्य राज्यों के लिये नहीं।<sup>3</sup>

### पंजाब राज्य से संबंधित संशोधन तथा उसके संवैधानिक परिणाम

पंजाब के संबंध में अनुच्छेद 356 में अनेक बार संशोधन किये गये हैं। जसाकी आगे के अध्याय में स्पष्ट भी किया गया है कि पंजाब राज्य में सार्वधिक अवधि तक राष्ट्रपति शासन रहा है। ये सभी संशोधन इसके खण्ड(5) में एक उपखण्ड जोड़ कर किया गया है। इस खण्ड में समय-समय पर एक वर्ष की समाप्ति से आगे किसी अवधि के लिये क्रमशः दो वर्ष, तीन वर्ष, चार वर्ष तथा पाँच वर्ष किया गया है। वास्तव में पंजाब में विधान सभा का चुनाव 19 फरवरी 1992 को हुआ। वहाँ पर संसदीय निर्वाचन 1989 में हुआ था। लेकिन विधान सभा का निर्वाचन 1989 में नहीं किया जा सका।

1 64वें संशोधन अधिनियम द्वारा यह व्यवस्था की गई थी कि 1987 का नया उद्घोषणा पर उपर्युक्त शर्त लागू नहीं होगी।—भारत की संवैधानिक विधि डॉ. डा. डा. बसु, पृष्ठ-447

2 भारत की संविधानिक विधि—डी.डी. बसु, पृष्ठ-447

3 संविधान का 68वाँ संशोधन अधिनियम 1991 द्वारा 12.3.1991 को अंतःस्थापित, वही

पञ्जाब में राज्य विधान सभा के चुनाव राजीव गांधी के बाद सितम्बर 1985 को कगये गये। जिसके फलस्वरूप अकालीदल की सरकार सतारूढ़ हुयी लेकिन उसका पतन मई 1987 को राज्य में आतंकवादी कार्यवाहियों के कारण हो गया। इसके बाद करीब 4 वर्ष 9 माह के बाद विधान सभा का चुनाव कराया जा सका।

अनुच्छेद 356 में अवधि के संबंध में दो प्रकार की व्यवस्था की गयी है। एम्पी उद्घोषणा किसी भी पक्ष में तीन वर्ष से अधिक प्रवृत्त नहीं रहेगी। एक वर्ष की समाप्ति से आगे की अवधि के लिये सदन के द्वारा तभी बढ़ाया जा सकेगा, जबकि संबंधित राज्य में निम्न प्रकार की स्थिति हो।

1/ राज्य के सम्पूर्ण भाग या उसके किसी हिस्से में अनुच्छेद 352 के तहत आपत्तिकाल की उद्घोषणा लागू हो।

2 निर्वाचन आयोग यह प्रमाणित कर दे कि राज्य की विधान सभा के साधारण निर्वाचन के द्वारा उसका गठन नहीं किया जा सकता हो।

इन दोनों व्यवस्थाओं के मध्य सामंजस्य स्थापित करना आवश्यक है। 3 वर्ष की अवधि मूलरूप से अनुच्छेद 356 में विद्यमान है और इसमें संविधान के 44वें संशोधन द्वारा भी परिवर्तन नहीं किया गया। 44वें संशोधन के द्वारा सामान्य तथा इस अनुच्छेद के अन्तर्गत जारी की गयी उद्घोषणा की अवधि एक वर्ष तक सीमित कर दी गयी और अत्युक्त प्रतिबन्ध के अन्तर्गत इस अवधि को बढ़ाने की व्यवस्था की गयी है। इसमें एक निष्कर्ष यह भी निकाला जा सकता है कि किसी भी अवस्था में अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत एक राज्य में तीन साल से अधिक लोकप्रिय सरकार को स्थगित नहीं रखा जा सकता अतः तीन वर्ष के अंदर अनिवार्य वह विधान सभा का चुनाव हो जाना चाहिये।

यहाँ एक बार परिस्थिति उत्पन्न हो सकती है जैसा की खण्ड 5 में वर्णित भी किया गया है कि अनुच्छेद 352 या 360 के अन्तर्गत यदि उद्घोषणा जारी की जाती है, अर्थात् आपत्तिकाल घोषित कर दिया जाता है, तो इनकी अवधि एक दूसरी परिस्थिति के अन्तर्गत निर्धारित होगी जो तीन वर्ष से अधिक भी हो सकती है। ऐसी परिस्थिति में क्या विधान सभा का चुनाव करवाना संभव हो सकेगा। कहने का तात्पर्य यह नहीं है कि अनुच्छेद 352 या 360 के

अन्तर्गत यदि उद्घोषणा जारी की जाती है, तो विधान सभा या लोक सभा का चुनाव नहीं हो सकता। 1965 में भारत-पाक युद्ध के समय अनुच्छेद 352 के अन्तर्गत उद्घोषणा जारी की गयी थी। लेकिन 1967 में विधान सभा और लोक सभा के चुनाव कराये गये जब वह उद्घोषणा चल रही थी। 1971 में भी भारत-पाक युद्ध के समय अनुच्छेद 352 के अन्तर्गत उद्घोषणा जारी की गयी और पुनः 25 जून 1975 को अनुच्छेद 352 के अन्तर्गत दूसरी उद्घोषणा जिसे आन्तरिक आपातकाल की सज़ा दी गयी जारी की गयी। ये दोनों उद्घोषणा लागू थीं जब 1977 में लोक सभा का निर्वाचन कराया गया। उपर्युक्त दृष्टान्त बाधकारी अभिसमय के रूप में स्थापित नहीं हैं। इसलिए यह संभव है कि अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत की गयी उद्घोषणा का काल तीन साल से ज्यादा हो जाये और विधान सभा के विधान का समय 3 वर्ष से ज्यादा से जाये और इस अवधि के दौरान विधान सभा का निर्वाचन कराया जाना संभव ना हो सके। जम्मू की पंजाब में किया गया व हाल ही में जम्मू-कश्मीर में किया गया जहाँ राज्य में आतंकी गतिविधियों के चलने राज्य विधान सभा का निर्वाचन कराया जाना संभव नहीं हो पा रहा है। पंजाब में वर्तमान में जम्मू-कश्मीर के संवर्धन में जो व्यवस्था अपनाई गयी है वह वास्तव में ऐसी प्रक्रिया है जिसके द्वारा तीन वर्ष की अवधि की व्यवस्था खण्डित नहीं होती और अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत जारी की गयी उद्घोषणा की तीन वर्षों से अधिक की अवधि के लिये भी बढ़ाया जा सकता है। यदि इस प्रकार की व्यवस्था बिना संशोधन के अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत की गयी उद्घोषणा को तीन साल से अधिक की अवधि के लिये बढ़ाया जाता है तो इसके लिये विवाद उत्पन्न होगा और मामला न्यायालय तक जा सकता है। इस बात की संभावना से इनकार नहीं किया जा सकता कि न्यायालय तीन साल से अधिक की अवधि के लिये इस अनुच्छेद की उद्घोषणा को अवैध मान सकता है।

अनुच्छेद 356 की व्यवस्था उचित है अथवा अनुचित इस पर मतभेद हो सकता है, लेकिन इस व्यवस्था के विभिन्न पक्ष पूरे देश में समान रूप से लागू होते हैं। ऐसा नहीं है कि इस व्यवस्था के अन्तर्गत देश का कोई एक अंग अधिक समय तक लोकप्रिय शासन से वंचित रहे और कुछ हिस्से लोकप्रिय शासन से कम समय तक वंचित रहे। इस प्रकार की व्यवस्था नहीं है। पूरे देश के लिये अधिकतम अवधि एक समान है। पंजाब की अस्थायी स्थिति को कारण बना पर निर्वाचन कगना प्रायः असंभव हो गया था। प्रायः

सभी राजनीतिक दलों का यह मत था। अकाली दल के कुछ गुटों को आर कुछ अन्य दलों को छोड़ कर कि यदि पंजाब में निर्वाचन कराया जाता तो यह निर्वाचन खालिस्तान के बारे में एक प्रकार का जनमत संग्रह हो जाता।<sup>1</sup> लेकिन संवैधानिक व्यवस्थाओं के अन्तर्गत अनुच्छेद 356 को ज्यादा दिनों तक लागू करना संभव नहीं था, अतः राज्य की स्थितियाँ को देखते हुये अनुच्छेद 356 में संशोधन करना पड़ा और सामान्यतः अधिकतम अवधि जो 44वें संशोधन वाद एक वर्ष था, वह पंजाब के लिये बढ़ाकर चार वर्ष और उससे अधिक हो गयी। लेकिन केवल इस प्रकार की व्यवस्था विशेष स्थितियों तक ही सीमित है। मुख्य उद्देश्य उस राज्य विशेष को देश में बनाये रखना था।<sup>2</sup>

यहाँ एक संद्धान्तिक सम्भावना सामने आती है कि एक सत्तारूढ़ दल या गुट जो सदन को दोनों सदनों में दो तिहाई बहुमत प्राप्त कर चुका है वह देश के किसी भी भाग को लोकतान्त्रिक शासन से वंचित कर सकता है। ऐसी स्थिति वांछनीय है अथवा नहीं इसका निर्णय अत्यन्त कठिन है और भिन्न-भिन्न मत प्रतिपद्धताओं के आधार पर प्रकट किये जा सकते हैं। लेकिन इतना तो निर्विवाद है कि संविधान में पंजाब व जम्मू व कश्मीर का द्रष्टान्त भेद भाव का आधार रखता है तथा संवैधानिक शासन का यह सिद्धान्त भी खण्डित हो जाता है कि यदि कोई महत्वपूर्ण अल्पसंख्यक वर्ग किसी संशोधन का विरोध करता है तो वह संशोधन उचित नहीं है। इस धारणा के पीछे एक राजनीतिक दृष्टिकोण है। संविधान एक राजनीतिक सन्तुलन है और यदि समाज का कोई वर्ग संविधान की व्यवस्था से असन्तुष्ट है, तो संविधान में नया राजनीतिक सन्तुलन प्राप्त करना चाहिये और यह सन्तुलन आपसी विचार विमर्श से ही प्राप्त हो सकता है संवैधानिक संशोधनों से नहीं।

1. ऐसी ही स्थिति वर्तमान जम्मू व कश्मीर की हो गयी है, जहाँ वन्दर सक्कार वर्ग इच्छा के विपरीत निर्णय दत्त हुये चुनाव आयोग ने राज्य में निर्वाचन कराने में उनका बर दिया क्योंकि उसका विचार में राज्य में वर्तमान स्थिति में निष्पक्ष चुनाव कराना संभव नहीं है— दैनिक जागरण 9 दिसम्बर 1995

2. पहल पंजाब के लिये पुनः जम्मू कश्मीर राज्य के लिये।

## अध्याय 2

संविधान निर्माताओं द्वारा  
अनुच्छेद 356 पर व्यक्त विचार

## संविधान निर्माताओं द्वारा अनुच्छेद 356 पर व्यक्त विचार

अनुच्छेद 356 के सम्बन्ध में संविधान निर्माताओं के विचारों को जानना केवल इसलिये आवश्यक नहीं है कि वे निर्माता और श्रेष्ठ व्यक्ति थे, परन्तु इस सम्बन्ध में उन्होंने जो भी विचार रखे थे वो आगे आने वाले समय में शासकों के लिये मार्ग दर्शक सिद्धान्तों के रूप में पथ प्रदर्शन करते हैं।

उनके विचारों से यह स्पष्ट होता है कि इस उपबन्ध को केवल 1935 के अधिनियम में होने के कारण की नहीं लिया गया है परन्तु संविधान निर्माता इस बात को भलीभाँति जानते थे कि भारत अत्यधिक विभिन्नताओं वाला देश है जहाँ के समान में अत्यधिक सामाजिक व आर्थिक विषमता व्याप्त है, जिसके फलस्वरूप राज्यों को हिसक उथल-पुथल तथा जिन पर काबू पाना राज्य की क्षमता तथा सशक्तों की सीमा से बाहर हो सकता है जिसमें राज्य को आन्तरिक दुर्बलता का सामना करना पड़ सकता है।<sup>1</sup> साथ ही वे इस तथ्य से भी परिचित थे कि देश के निवासियों को सरकार की ससदीयप्रणाली का कोई अनुभव नहीं है और न ही गहन परम्परा। फलस्वरूप किसी राज्य के संवैधानिक ढाँचे के शिथिल होने की पूर्ण सम्भावना है।<sup>2</sup> ऐसी स्थिति से बचाव के लिये सच को यह दायित्व सोचना जरूरी समझा गया कि प्रत्येक राज्य का शासन संविधान के अनुसार चलाया जा रहा है या नहीं और यदि ऐसा नहीं होता तो केन्द्र राज्य प्रशासन में दखल दे सकता है।

वर्तमान में संविधान के भाग 18 के अन्तर्गत उपबन्धित अनुच्छेद 356 जिसके द्वारा केन्द्र राज्यों में राष्ट्रपति शासन को उद्घोषणा कर सकता है। संविधान के प्रारूप में अनुच्छेद 278 के अन्तर्गत उपबन्धित था।<sup>3</sup>

1 संविधान की प्रारूप समिति ने प्रांतीय संविधान समिति द्वारा निर्मित अनुच्छेद 188 को रद्द कर अनुच्छेद 278 का प्रावधान किया था। यहाँ यह ध्यान देने योग्य बात है कि

---

1 श्री शिवा राव, दि पार्मिंग ऑफ इण्डियाज कन्स्टीट्यूशन- ए स्टडी (1968) 801-23

2 सरवगुरिया बर्मीशन रिपोर्ट- केन्द्र राज्य संबंध आयोग, भाग-I पृष्ठ

3 कान्स्टीट्यूशनल एसम्बली डिबेट्स, वाल्यूम IX नं 4 पृष्ठ 132, 3 अगस्त, 1949

पूर्व के अनुच्छेद 188 में राज्यों में राष्ट्रपति शासन लगाये जाने की शक्ति राष्ट्रपति में ना निहित कर राज्यों में निहित कर दी गयी थी।

यदि किसी राज्य अनुच्छेद 188 यह प्रावधान करता था कि किसी राज्य का राज्यपाल इस बात से सन्तुष्ट हो जाये कि किसी राज्य में अपात की गंभीर स्थिति उत्पन्न हो गयी है, जिससे राज्य का शासन संवैधानिक प्रावधानों के अनुरूप चलाया जाना असंभव हो गया हो तो वह राज्य प्रशासन को जैसा कि घोषणा में घोषित किया गया हो, राज्यपाल स्वयं ग्रहण कर सकता था साथ ही घोषणा में ऐसे आवश्यक संवैधानिक प्रावधान निहित थे जिनसे कि राज्यपाल की दृष्टि में घोषणा के लक्ष्य को पूरा करने के लिये आवश्यक प्रतीत हो।<sup>1</sup>

इस घोषणा के द्वारा किसी राज्यपाल संबन्धित राज्य प्रशासन का पूर्ण रूप से या आंशिक रूप से निरस्त कर सकता था। लेकिन अनुच्छेद के तहत राज्यपाल को यह अधिकार नहीं दिया गया था कि वो राज्य के उच्च न्यायलय से संबन्धित संवैधानिक क्रियाओं को निरस्त कर सके।<sup>2</sup>

लेकिन घोषणा के पश्चात कार्यवाही की सूचना राष्ट्रपति को तुरंत देना आवश्यक था, जिससे राष्ट्रपति अपने विवेकानुसार या तो घोषणा को जारी रख सकता था या निरस्त कर सकता था और ऐसी कार्यवाही को संविधान के अनुच्छेद 278 द्वारा प्रदत्त शक्तियों के तहत कर सकता था साथ ही उपरोक्त अनुच्छेद 188 के अन्तर्गत की गयी उद्घोषणा का क्रियान्वयन दो सप्ताह बाद स्वतः समाप्त हो जायेगा। यदि राज्यपाल द्वारा उसे पूर्व ही समाप्त करने की घोषणा न गयी हो या राष्ट्रपति के द्वारा सार्वजनिक घोषणा द्वारा उसे समाप्त कर दिया गया है।<sup>3</sup>

इस प्रकार अनुच्छेद के द्वारा राज्यपाल को पूर्णतः अपने विवेक के आधार पर कार्यवाही करने का अधिकार प्रदान किया गया था।

इस प्रकार पूर्व में उपबन्धित अनुच्छेद 188 के अन्तर्गत राज्यों के राज्यपाल ही यह अधिकार निहित कर दिया गया था कि तो अपने विवेक के आधार पर कार्यवाही कर सकता था कि जिसके आधार पर राज्यपालों को राज्य के प्रशासन में अनायास ही हस्तक्षेप का अधिकार मिल जाता था। भविष्य में इससे होने वाली परेशानियाँ को देखते हुये गहन विचार विमर्श के

1 कान्स्टीट्यूशनल असेम्बली डिबेट्स, वाल्यूम IX, नं. 4, पृष्ठ 132

2 वही

3 वही

वाद अम्बेदकर की अध्यक्षता वाली प्रारूप समिति ने इस प्रावधान को पूर्णतः ममान्य कर दिया था। इसके स्थान पर राज्यो में सकट उत्पन्न होने संबंधी प्रावधानों का अनुच्छेद 277 ए व अनुच्छेद 278 के अन्तर्गत उपबोधित कर दिया जिसके अन्तर्गत राज्यपालों के स्थान पर कार्यवाही का अधिकार सीधे राष्ट्रपति को निहित कर दिया जिनके प्रावधान प्रारूप संविधान में अग्रलिखित थे।<sup>1</sup>

इस प्रावधान में केन्द्र का यह कर्तव्य निर्धारित किया गया था कि केन्द्र राज्यो को बाह्य आक्रमण व आन्तरिक अशांति से सुरक्षा प्रदान करे साथ ही यह भी सुनिश्चित करना संघ का ही दायित्व था कि राज्य का शासन संविधान के प्रावधानों के अनुरूप चलता रहे।

अनुच्छेद 278 केन्द्र को यह शक्ति प्रदान करता था कि यदि राष्ट्रपति राज्य पाल की रिपोर्ट से या 'अन्यथा' यह ज्ञात हो जाय कि राज्य का शासन संविधान के प्रावधानों के अनुरूप नहीं चलाया जा रहा हो तो राष्ट्रपति राज्य में संवैधानिक तंत्र विफल होने की घोषणा कर सकता था।<sup>2</sup>

### राष्ट्रपति ऐसी उद्घोषणा द्वारा

1 संघीय राज्य की कार्यपालिका के सभी कृत्य अपने अधीन कर सकता था लेकिन राज्य के न्यायालयों पर राष्ट्रपति की तत्संबंधी उद्घोषणा का कोई प्रभाव नहीं हो सकता था।

2 राष्ट्रपति उद्घोषणा द्वारा राज्य की विधान मंडल की सभी शक्तियाँ को संसद में अभिनिहित कर सकता था।

ऐसी उद्घोषणा का प्रभाव समान्यतः दो माह निर्धारित था यदि इस दौरान संसद ने इस प्रस्ताव पर अपना अनुमोदन नहीं प्रदान कर दिया हो। यदि संसद के दोनों सदनों द्वारा पाणि सत्कल्प द्वारा इस उद्घोषणा का विस्तार कर दिया जाता तो यह वृद्धि एक बार में छ माह से अधिक की अवधि के लिये नहीं हो सकती थी और पुनः अवधि की समाप्ति पर 6-6 मास की अवधि के लिये इसका विस्तार किये जाने का प्रावधान था लेकिन किसी भी दशा में इसका विस्तार तीन वर्षों से अधिक की अवधि के लिये नहीं हो सकता था।

1 सी.ए.डी. IX पृष्ठ 133 पूर्वाधृत

2 सा. ए. डा. पृष्ठ 131 पूर्वाधृत



अनुच्छेद 278 में यह भा व्यवस्था थी कि राज्यों में राष्ट्रपति शासन के दौरान राज्य के विधान मंडल की शक्तियाँ संसद के अधीन प्रयोक्तव्य होंगी और यदि संसद का अधिवेशन नहीं चल रहा हो तो इस उद्घोषणा के अधीन राष्ट्रपति सर्वोच्च राज्य के लिए अध्यादेश जारी कर सकता था।<sup>1</sup> उनका विचार था कि जब इस सिद्धान्त को स्वीकार कर लिया गया था तो यह प्रस्तावित किया गया कि यदि किसी राज्य के राज्यपाल को यह प्रतीत होता है कि राज्य का प्रशासनिक तंत्र विफल हो रहा है जो कि राज्य के संविधान के अन्तर्गत निर्मित किया गया था, तो उसे स्वयं यह अधिकार था कि राज्य का प्रशासन 15 दिनों के लिए अपने हाथों में ले सकता था और उस तंत्र में इसकी सूचना जिसमें केन्द्र अनुच्छेद 278 के अन्तर्गत कार्यवाही कर सकता था। लेकिन राज्यपाल को दिया गया प्रावधान को पूर्णतः हटा कर इस अधिकार को सीधे राष्ट्रपति में ही निहित कर दिया गया क्योंकि यदि राष्ट्रपति को अंतिम तार पर राज्य के आन्तरिक मामलों में सहायक शक्ति सुपुर्द किया जाता है तो यह उचित होगा कि शुरू में ही राष्ट्रपति राज्यपाल की रिपोर्ट अथवा स्वविवेक से सीधी कार्यवाही करे। अतः इस व्यवस्था की स्थापना के बाद अनुच्छेद 188 को संविधान के रखने का कोई आचित्य ही नहीं था।<sup>2</sup>

अनुच्छेद 277 ए जिसमें संशोधन करके उसे भी नये रूप में प्रस्तुत किया गया था। इसे सभा पटल पर रखते हुये डा. अम्बेडकर ने स्पष्ट किया था कि वास्तव में वे इस बात से सहमत थे कि संविधान में ऐसे प्रावधान हैं, जो कि राज्यों की स्वायत्तता पर सीधा प्रहार करते हैं। कुछ ही प्रावधानों केन्द्रियकरण की प्रवृत्ति की ओर इंगित करते हैं अन्यथा संविधान चूँकि संघीय है, अतः केन्द्र व राज्य दोनों का ही संविधान द्वारा पृथक्-पृथक् अधिकार प्रदान किये गये हैं। राज्यों को अपने अपने क्षेत्र में प्रभुत्व सम्पन्न शक्ति प्रदानाया गया है। राज्यों को संविधान द्वारा निश्चित कार्य और उत्तरदायित्व निश्चित किये गये हैं जिससे राज्य अपने प्रशासनिक दायित्वों को संचालित कर सकें व राज्य कानून व व्यवस्था की स्थापना के लिये आवश्यक विधियों का निर्माण कर सकें।

1 सी. ए. डा. IX नं. 5 पृष्ठ 180 पूराधन

2 सी. ए. डा. IX पृष्ठ 132 वही

लेकिन साथ ही केन्द्र को भी यह दायित्व सापा गया है कि हर इकाई सविधान के उपबन्धों के अनुसार कार्य करती रहे। केन्द्र को सापे गये इस दायित्व का विवरण अमेरिका तथा ऑस्ट्रेलिया के सविधान में भी मिलता है। इन दोनों देशों के सविधानों में यह स्पष्ट उल्लेख मिलता है कि केन्द्रीय सत्ता का यह कर्तव्य होगा कि वो राज्यों की बाह्य आक्रमण व आन्तरिक उपद्रवों में रक्षा करे। क्योंकि इन देशों के सविधान में भी यह स्पष्ट रूप से सप्तात्मक व्यवस्थाओं की स्थापना करते हैं अतः यह आरोप कि ये प्रावधान सप्तावाद के मूलभूत सिद्धान्तों के ही प्रतिकूल हैं, उचित नहीं माना जा सकता<sup>1</sup>

अतः भारतीय सविधान में इसके उल्लेख को एक पक्षीय मनमाजी व अनधिकृत नहीं कहा जा सकता। वास्तव में एक सघीय सरकार का यह कर्तव्य होता है कि वे सघीय सविधान की रक्षा करें, जोकि कानूनन केन्द्र को सौपा गया है, क्योंकि केन्द्रीय सरकार ही सघ को एक सूत्र में पिरोये रख सकती है। अतः अनुच्छेद 277ए के अन्तर्गत सापे गये दायित्वों को पूर्ण करने के लिये अनुच्छेद 278 उपबधित किया गया है<sup>2</sup>

### प्रथम सशोधन अनुच्छेद 278 में

चूँकि अनुच्छेद 277 ए केन्द्र पर राज्यों की रक्षा का दायित्व सौपता था, अतः अनुच्छेद 188 के स्थान पर मूल अनुच्छेद 278 में सशोधन कर यह प्रावधान किया गया कि राष्ट्रपति राज्यपाल की रिपोर्ट मिलने पर या 'अन्यथा' भी राज्यों के मामले में निर्णय ले सकता था, जब इस प्रकार सशोधित अनुच्छेद में राष्ट्रपति को राज्यों में मामले में हस्तक्षेप के मामले में राज्यपाल की रिपोर्ट के बाध्यता नहीं रहेगी। राष्ट्रपति अपने विवेक के आधार पर जब उसे उचित प्रतीत हो कार्यवाही कर सकता था, जबकी राज्य के प्रशासन में दखल देना आवश्यक प्रतीत हो<sup>3</sup>

### दूसरा सशोधन

मूल अनुच्छेद में यह प्रावधान था कि राज्य के विधानमंडल के भंग रहने के दौरान उसके अधिकारों तथा शक्तियों का प्रयोग ससद द्वारा किये जाने की व्यवस्था थी।

1 सी.ए.डी. पृष्ठ 133, पूर्वोद्धृत

2 सा. ए. डा. वहीं

3 सा. ए. डा. पृष्ठ 134 पूर्वोद्धृत

लेकिन बाद में यह व्यवस्था की गयी कि ससद राज्य के विधायी कार्यों के साथ स्वयं कर सकता था या कुछ शर्तों के तहत किसी अधिकारी को यह अधिकार प्रदत्त कर दे। यह प्रावधान ससद के पास विधायी कार्य की अधिकता को देखते हुए किया गया था।<sup>1</sup>

### तीसरा सशोधन

अनुच्छेद 278 के अन्तर्गत की गयी उद्घोषणा का प्रभाव दो माह बाद स्वतः समाप्त हो जायेगा। यदि ससद के दोनों सदन उस प्रस्ताव को अनुमोदित नहीं कर देते हों।<sup>2</sup>

इससे पूर्व मूल अनुच्छेद में यह व्यवस्था थी कि यह उद्घोषणा बिना ससद की मजूरी के छ मास की अवधि तक बनी रह सकती थी। सशोधित प्रावधान यह था कि उद्घोषणा को ससद की मजूरी मिलने पर आगे भी इसका प्रभाव बनाये रखने के लिये छ माह बाद ससद की मजूरी आवश्यक थी। लेकिन किसी भी अवस्था में यह उद्घोषणा तीन वर्षों से अधिक की अवधि के लिये प्रवृत्ति नहीं बनी रह सकती थी। लेकिन डॉ. अम्बेदकर ने यह सविधान सभा के समक्ष यह स्वीकार किया था कि केन्द्र अनुच्छेद 278 के अन्तर्गत दिये गये अधिकारों का प्रयोग करने से पूर्व अनुच्छेद 277 ए के अन्तर्गत सविधान द्वारा सौंपे गये कर्तव्यों का पालन करेगा जोकि राज्य की सरकारों के लिये पूर्व चेतावनी का काम करेगा।

राज्यों की आन्तरिक उपद्रवों से रक्षा करेगा, अर्थात् यदि किसी राज्य में आन्तरिक अव्यवस्था उत्पन्न हो जाती है तो केन्द्र का यह कर्तव्य होगा, कि वो राज्यों की सहायता करे।

उनका विचार था कि यदि सविधान में इस तरह का प्रावधान किया जाना आवश्यक था क्योंकि सघीय व्यवस्था को बनाये रखने के लिये यह आवश्यक है कि प्रत्येक इकाई सविधान के अनुरूप शासन चलाती रहे।

डॉ. अम्बेदकर द्वारा सविधान सभा के समक्ष रखे गये इन सशोधित प्रावधानों पर सदस्यों द्वारा गंभीर आपत्ति उठायी गयी-

---

1 पृष्ठाधृत

2 वही

इन प्रावधानों का मुखर विरोध करने वाला प्रमुख माननीय सदस्य थे।

डा. एच.बी. कामथ, प्रो. सिव्जन लाल सक्सेना, ब्रजेश्वर प्रसाद, डॉ. पी. एस. देशमुख व प. हृदय नाथ वुजूरू।

**आलोचना में उठाये गये प्रमुख मुद्दे -**

इन विद्वान सदस्यों द्वारा उन प्रावधानों के जिन बिन्दुओं पर प्रमुख रूप से आपत्ति उठायी गयी वे थी-

1- अनुच्छेद 277 ए के अन्तर्गत केन्द्र को सौंपे गये दायित्व के सम्बन्ध में जिसका दुरुपयोग होने की संभावना थी।

2- अनुच्छेद 277 ए में 'और' शब्द पर आपत्ति।

3- अनुच्छेद 278 में उपबधित राज्यपाल की रिपोर्ट के अलावा 'अन्यथा' शब्द पर।

4- अनुच्छेद 277 ए व 278 को ही पूर्णतः हटाये जाने की मांग क्योंकि संघवाद के मूलभूत सिद्धान्तों के विरुद्ध था।

5- राज्य के मामले में अंतिम निर्णय लेने की शक्ति संसद पर निहित करने की भी आलोचना की गयी थी। राज्य के संवैधानिक प्रधान के हाथ से इस शक्ति के प्रयोग किये जाने की भी आलोचना की गयी थी।

डॉ. एच.बी. कामथ ने संशोधित अनुच्छेद 277 ए की आलोचना करते हुए कहा<sup>1</sup> यह अनुच्छेद जो कि केन्द्र सरकार को राज्यों की रक्षा का दायित्व सौंपता है बहुत अस्पष्ट है। जिसमें यह व्यवस्था थी कि—

1- राज्यों को बाह्य आक्रमणों से बचाना केन्द्र का कर्तव्य है।

2- केन्द्र राज्य को आन्तरिक उपद्रवों से बचायेगा।

3- साथ ही केन्द्र सरकार यह भी सुनिश्चित करेगी कि राज्य की सरकार संविधानके अनुसार चलायी जा रही है या नहीं।<sup>2</sup>

वास्तव में उनका विचार था कि अनुच्छेद 277 ए जिसके अन्तर्गत केन्द्र को यह जिम्मेदारी सौंपी गयी है कि आन्तरिक उपद्रवों की स्थिति उत्पन्न होने पर वह कार्यवाही कर

1 सा. ए. डी. पृष्ठ 137 पूर्वाधृत

2 सी. ए. डी. नं. 4 पृष्ठ 137

सकता है। वास्तव में राज्यों की स्वायत्त को कम करने वाला प्रावधान है, क्योंकि यदि राज्य में कानून व व्यवस्था बनाये रखना राज्यों का कर्तव्य होता है, जबकि इस उपबन्ध के द्वारा यह अधिकार केन्द्रीय सरकार को संविधान के अन्तर्गत स्थानान्तरित कर दिया गया था जो कि बहुत अस्पष्टता लिये हुए था, क्योंकि आन्तरिक उपद्रव बहुत विस्तृत शब्दावली है और इसके दुरुपयोग की सम्भावना हमेशा बनी रहेगी।<sup>1</sup> उनकी आशंका वास्तव में आने वाले समय में निर्मूल साबित नहीं हुई दिसम्बर 16 1922 को राजस्थान, मध्य प्रदेश, हिमाचल प्रदेश, आदि राज्यों में केवल आन्तरिक गड़बड़ी का सहारा लेकर इन बहुमत प्राप्त सरकारों को भंग कर दिया गया।

डॉ. कामथ का विचार था कि इस प्रावधान को संविधान से निकाल देना चाहिए। क्योंकि इसके रहते सघातक व्यवस्था केवल काल मात्र रह जायेगी। वे इस बात के लिये कदापि तयार नहीं थे कि केन्द्र सरकार को यह अधिकार प्रदान किया जाय जिससे केन्द्र कानून व व्यवस्था की आड़ लेकर राज्यों के मामलों में अनावश्यक रूप से हस्तक्षेप कर सकता है यह प्रावधान उस विचार से भी हटकर है जिसमें यह कहा गया था कि प्रत्येक इकाई प्रमुख व सम्पन्न है और संविधान के अधीन अपने क्षेत्र का प्रशासन स्वतः चला सकता है। लेकिन इस अनुच्छेद से संविधान सभा की इस मूल भावना का भी उल्लंघन होता था।<sup>2</sup> डॉ. पी. एस्. देशमुख का विचार था कि अनुच्छेद 277ए का प्रावधान जिसमें राज्य का शासन संविधान के अनुसार नहीं चलाया जा रहा है के आधार पर केन्द्र को राज्य प्रशासन में हस्तक्षेप का अधिकार प्रदान करता है, बहुत जटिल प्रावधान है और किसी प्रकार आपात से सबंध नहीं रखता। यह शुद्धरूप से केवल केन्द्रीय सत्ता द्वारा संविधान को ऊँचा रखने का प्रयास का मात्र था।<sup>3</sup>

1 सी. ए. डी. IX न 4 पृष्ठ 137

2 I think that is the spirit of the constitution which we are considering in the house and with that spirit in mind, let us not confer powers upon the president and the union government that are warranted by the facts or the contingencies or the possibilities of any situation that might arise in future"- श्री एच. बी. कामथ- सी. ए. डी. IX पृष्ठ 139, पूर्वोद्धृत

3 सी. ए. डी. पृष्ठ 141 वही

सविधान सभा में सदस्यों ने चेतावनी देते हुये कहा था कि संवैधानिक की या शुद्धिकरण या कुव्यवस्था की आड़ लेकर केन्द्र किसी राज्य में क्तिन पा सहारे विधिवत चुनी हुयी सरकारों को बर्खास्त कर सकता है।<sup>1</sup> एक अन्य सदस्य के सथानमें का विचार था कि केवल इन अनुच्छेदों द्वारा केवल राज्य में केन्द्र को राज्य प्रशासन में केवल उन्ही स्थितियों में हस्तक्षेप का अधिकार नहीं प्रदान करता जब राज्य में असंतोष उत्पन्न हो जाने के कारण जनशान्ति को खतरा पड़ा हो जाये अपितु केन्द्रों को यह देखने का भी अधिकार प्राप्त हो जाता है कि राज्य में अच्छी सरकार चले दूसरे शब्दों में वह राज्य सरकार को बाह्य आक्रमण तथा आन्तरिक उपद्रवों से भी रक्षा करने का ही कार्य नहीं करेगी वरन् यह भी देखेगा कि राज्य की सरकार अपनी सीमा के अन्दर अच्छी तरह शासन कर रही है अथवा नहीं संस्थानों ने इस अनुच्छेद की दुरुपयोग की संभावना व्यक्त करते हुये कहा कि राज्य में कुछ ऐसी भी स्थितियाँ उत्पन्न हो सकती हैं जबकी राज्य में कानून व व्यवस्था का कोई संकट ना होने पर भी गड़बड़ी हो सकती है। जो कि राज्य के शासन को संवैधानिक पा के अनुरूप प्रशासित होने में बाधा डालती हो। उदाहरण के लिये यदि विभिन्न दलों के गठबन्धन की सरकार राज्य में सत्तारूढ हो तो उनमें आन्तरिक मतभेद उत्पन्न हो सकता है जिसके फलस्वरूप शासन में अवरोध उत्पन्न होना स्वाभाविक होगा लेकिन केवल इस प्रकार के राजनीतिक संकटों के समाधान के लिये केन्द्र द्वारा कार्यवाही किया जाना अनुचित होगा।

इस प्रकार यह अनुच्छेद राज्य सरकारों को अनुत्तरदायी बनाने वाला होगा क्योंकि जब कभी भी इस प्रकार की स्थिति राज्य में उपस्थित होगी मतदाताओं द्वारा यह अपेक्षा की जा सकती है कि केन्द्र हस्तक्षेप करे। उनका विचार था कि क्या इस प्रकार की परम्परा डालना उचित होगा वास्तव में उत्तरदायी सरकार में राज्य में उत्पन्न खतरों का सामना करने का साहस होना चाहिए और यदि ऐसा नहीं होगा तो सविधान मृतप्राय सा हो जायेगा। उनके अनुसार सविधान में इस प्रकार का प्रावधान रखे जाने की कतई आवश्यकता ही नहीं थी क्योंकि अनुच्छेद 275 व 276 वर्तमान का अनुच्छेद 352 केन्द्रीय कार्यपालिका व संसद को यह अधिकार प्रदान करता है कि आन्तरिक अथवा बाह्य संकट उत्पन्न होने पर समूचे देश में कार्यवाही कर सकता है।

1 'A difficult case may happen when some states government from the political party which is governing at the centre and the majority of the other states' सी ए डी पृष्ठ 153, वही

अतः इस अनुच्छेद 277 व 278 को संविधान में रखे जाने का कोई आचित्य नहीं है। संविधानसभा के एक अन्य सदस्य हृदय नाथ कुजूरू ने भी उनके मन का समर्थन किया।

एक अन्य सदस्य श्री अहमद का विचार था कि वास्तव में यह अनुच्छेद केन्द्र सरकार को एक छोटे बहाने पर ही दल का अधिकार प्रदान करता है तथा दूसरी ओर केन्द्र सरकार को बहुत गंभीर स्थितियों में भी कार्यवाही न करने की स्वतन्त्रता दी गयी है उनका विचार है कि राज्य का शासन संविधान के प्रावधान के अनुरूप नहीं चलाया जा रहा है बहुत अस्पष्टता लिये हुये हैं। जिन आधारों पर हस्तक्षेप का अधिकार दिया जाना है, स्पष्ट किया जाना चाहिये व उन परिस्थितियों का भी उल्लेख किया जाना चाहिये ताकि भविष्य में इसके दुरुपयोग की संभावना न हो। उनका मत था कि यह अस्पष्टता केन्द्र सरकार को उसके दुश्मनों के विरुद्ध प्रयोग करने का अवसर देगा।<sup>1</sup>

डॉ. कामथ ने अनुच्छेद 277 ए में उपबोधित आन्तरिक गड़बड़ा और बाह्य आक्रमण में 'आर' में स्थान पर 'या' करने का सुझाव दिया गया था क्योंकि उनका मानना था कि इससे भ्रम की स्थिति पैदा होगी। उनका मानना था कि 'और' शब्द केन्द्र के अधिकारों को सीमित करता है, जब कि राज्य में इस प्रकार की परिस्थिति हो तभी केन्द्र कार्यवाही कर सकता है अन्यथा नहीं। लेकिन उनके कथित संशोधन को स्वीकार नहीं किया 'और' वर्तमान में भी संविधान में और शब्द ही बना हुआ है।

अनुच्छेद 278 (356) पर बहस में भाग लेते हुये श्री कामथ और श्री सिम्बन लाल सक्सेना ने इस अनुच्छेद में उपबोधित राष्ट्रपति राज्यपालकी रिपोर्ट पर या 'अन्यथा' के अन्यथा शब्द पर अपनी कड़ी आपत्ति व्यक्त की थी। उनका विचार है कि 'अन्यथा' शब्द राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत राज्य के राज्यपाल में अविश्वास का सूचक है जो की उचित नहीं था।<sup>2</sup>

1 Article 277 (A) has been described by Dr Ambedkar as a thing which is not a pious wish —नजीरुद्दीन अहमद, सीएडी 3 अगस्त, 1949 पृष्ठ 162

2 (A) If he cannot have this trust and confidence in his own nominees, let us wind up our own government and go home, let us wind up this assembly and go home I shall pray to God, that he may grant sufficient wisdom to this house to see they stupidity the criminal nature of this folly transaction—सीएडी पृष्ठ-140, एचवी कामथ  
(B) Otherwise is a mischievous word I pray to god that this will be deleted from this article— एचवी कामथ- सी ए डी वही

मूल अनुच्छेद 188 जो की हटा दिया गया, म राष्ट्रपति तथा कार्यवाही कर सकता था जबकी राज्यपाल इस बात से निश्चित तार पर सतुष्ट हो जाये की राज्य म गम्भीर आपात स्थिति उत्पन्न हो गयी ह।

लेकिन सशोधित अनुच्छेद 278 मे जिसमे यह प्रावधान था कि राष्ट्रपति व राज्यपाल की रिपोर्ट प्राप्त होने पर या अन्यथा राज्य का शासन सविधान के अनुरूप नहीं चलाया जा रहा हो इसमे कही भी राज्य की शान्ति व्यवस्था का सदर्थ नहीं है आर केन्द्र सरकार केवल राजनीतिक सक्क के हल के लिये अनुच्छेद 278 का सहारा ले सकता ह। सदस्या का विचार था कि विधान मभा म अविश्वास प्रस्ताव पास हो जाने से उत्पन्न सक्क की स्थिति का मुकाबला करने के लिये केन्द्र को दखल देने व आपात स्थिति लागू करने का अधिकार नहीं प्रदान करता। विश्व म अन्यत्र कही भी इस प्रकार का कोई उदाहरण प्राप्त नहीं होता। यह प्रावधान कार्यपालिका को अनावश्यक तानाशाही शक्तियाँ प्रदान करेगा।

सविधान सभा के एक अन्य सदस्य श्री कृष्णमाचारी का विचार था कि आपात प्रावधान जर्मनी के वायमार्ग सविधान अनुच्छेद 48 के अनुरूप प्रतीत होता था जबकि इनका सहारा लेकर हिटलर तानाशाह बन बठा था। उन्होंने कहा था कि यदि इन प्रावधानों को सविधान म बन रहन दिया गया तो सविधान को जितना सत्ता के बाहर अदालतनग्न लागा से खतरा नहीं हागा उतना सत्ता म बडे लोगो से होगा। यह सविधान की उद्देशिका व भा विपरीत होगा। जिसम प्रजातन्त्रिक गणराज्य की स्थापना का सक्क व्यक्त किया गया ह जबकि इसके विपरीत अनुच्छेद 278 ए प्रजातन्त्र की जड ही खोद रहा था, आर यदि इसे सविधान म बन भी रहने दिया जाये तो भविष्य मे इसके दुरुपयोग को रोकने के लिए यह आवश्यक होगा कि 'अन्यथा' शब्द को हटा दिया जाये, नहीं तो राज्य का, राज्यपाल केवल एक मजाक की वस्तु हो जायेगा। श्री अल्लादी कृष्णास्वामी का विचार था कि यदि राज्यपाल की रिपोर्ट के बिना राष्ट्रपति कार्यवाही करता है, तो वह (राज्यपाल) गवर्नर के स्थान पर गवर्नर हो जायेगा।<sup>1</sup> क्यान्कि राष्ट्रपति की सतुष्टि को आधार बना कर केन्द्र सरकार कार्यवाही कर सकती ह। सदस्या ने इस अनुच्छेद 278 की कडी आलोचना करते हुये कहा कि इस अनुच्छेद व प्रावधान मे बहुत हद तक राज्य सरकारो को केन्द्रीय सरकार के अधीन कर देते है तथा राज्या की स्वायतता को समाप्त कर देते है।

1 सा ए डी, पृष्ठ 141, पूवोधृत



सदस्या का विचार था कि अनुच्छेद 278, 1935 व खण्ड 93 के भारत शासन अधिनियम का रूपान्तरण मात्र था। अंतर केवल इतना था कि वहाँ इंग्लैंड का ससद की जगह भारतीय ससद थी, जिसे छ माह के स्थान पर दो माह की समावधि से सीमित कर दिया गया था और तब इसका कड़ा विरोध किया गया था। जबकि विडम्बना यह है कि उसे ही पुनः मविधान में शामिल कर लिया गया।

सदस्या ने अपना सुझाव देते हुये कहा कि अनुच्छेद 278 के प्रावधान राज्यो में विधान सभा, मन्त्रिपरिषद् को अनावश्यक कर देते हैं। सघ की ससद ही राज्यो के मामले में सर्वोच्च बन बेंठी। यह स्थिति सविधान के एकात्मक रूप के लिये उचित होती लेकिन चूंकि सविधान सघात्मक है अतः यह उपबन्ध सघात्मक सिद्धान्त के प्रतिकूल है।

डॉ पीएस देशमुख ने डॉ अम्बेदकर के इस कथन की आलोचना की जिसमें उन्होंने कहा था कि ऐसा प्रावधान अमेरिका तथा आस्ट्रेलिया के सविधान में मिलता है जबकि वास्तव में इस प्रकार सीधे राज्य प्रशासन में दखल देने का उदाहरण किसी भी अन्य सघात्मक सविधानों में नहीं प्राप्त होता।<sup>1</sup> उनका विचार था कि उनके द्वारा कथित उदाहरण शायद इस लिए प्रस्तुत किये गये थे ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि इन प्रावधानों के बने रहने से केन्द्र राज्या के अधिकार क्षेत्र में अनावश्यक दखल नहीं देगा। लेकिन वास्तव में इसकी कोई आवश्यकता नहीं थी। इनका विचार था कि सविधान का हर खण्ड स्वयं राज्यो की स्वायत्ता का आदर करता है। यह केन्द्र पर निर्भर करेगा कि वो सविधान के प्रावधानों को इस प्रकार लागू करे, जिससे राज्या की स्वायत्ता बनी रहे और केन्द्र स्वयं सविधान के प्रावधानों का समुचित पालन नहीं करता, तो राज्यो से कैसे उम्मीद की जा सकती है कि वो सविधान के अनुरूप कार्य करेगा। जबकि हृदय नाथ कुजूरू का विचार था कि अनुच्छेद 278 में यह प्रावधान कर देना चाहिए कि राष्ट्रपति जब भी उचित समझे उद्घोषणा की अवधि के दौरान राज्य विधानसभा भंग कर नया चुनाव कराने का आदेश दे सके। साथ ही कि उद्घोषणा का प्रभाव उसी दिन से समाप्त हो जाना चाहिए, जिस दिन से नया विधानसभा का सत्र शुरू हो।<sup>2</sup>

1 डादशमुख का यह कथन गलत था। अमेरिका तथा आस्ट्रेलिया के सविधान में क्रमशः अनुच्छेद VI(4) और धारा 119 में आतिरक अशांति उत्पन्न रक्षा का कार्य केन्द्र का सौंपा गया है।

2 साएडी IV नं० पृष्ठ-144

उनका विचार था कि यदि ऐसा नहीं किया जाता तो विरोधाभास की स्थिति उत्पन्न होने का खतरा था। जबकि इस प्रावधान द्वारा ससद को यह शक्ति प्रदान की गयी थी कि यह उद्घोषणा को हर छ माह बाद अनुमोदित करे और इस प्रकार उद्घोषणा तीन वर्षों तक बना रह सकती थी लेकिन उनका विचार था कि तीन वर्षों बाद क्या होगा ? क्या उद्घोषणा का अवधि कि समाप्ति के बाद पुन उसी मंत्रिमंडल व विधान सभा का पुनर्जीवन होगा तीन साल पूर्व अयोग्य मान लिया गया था और उनमें शासन के अधिकार हस्तगत कर लिये गये थे अतः राष्ट्रपति को यह विवेकाधिकार प्रदान किया जाना चाहिये जबकि वो राज्य विधानसभा को भंग कर नये चुनाव करा सके।<sup>1</sup>

लेकिन संविधान सभा के कुछ अन्य सदस्यों ने इस अनुच्छेद को संविधान में बन रहने देने में अपनी सहमति व्यक्त की थी। उनका कहना था कि एक प्रजातान्त्रिक देश में राजनीतिक उथल-पुथल की रोकथाम के लिये इन प्रावधानों का संविधान में बने रहना आवश्यक है।

इस अनुच्छेद के समर्थन में जिन्होंने अपने विचार रखे उनमें प्रमुख थे। अल्लादी कृष्णा स्वामी अय्यर, श्री बी.एच. जेदी, श्री बृजेश्वर प्रसाद, पंडित ठाकुर प्रसाद भार्गव आदि।

श्री जेदी ने इन प्रावधानों को समय की आवश्यकता बताते हुए कहा था कि आपात स्थिति उत्पन्न होने पर ये अनुच्छेद कारगर साबित होंगे। उन्होंने अपने समर्थन जार्ज बर्नार्ड शा की यह उक्ति दी थी कि अच्छा होना बुरी बात नहीं है पर बहुत अच्छा होना खतरनाक होता है।<sup>2</sup> इसी प्रकार हमारे देश के लिये भी बहुत अधिक प्रजातान्त्रिक होना भी खतरनाक है। वास्तव में राजनीतिक उथल-पुथल को नियंत्रित करने के लिये वास्तविकता के आधार पर इसे संविधान में बने रहने देना होगा।<sup>3</sup>

1 प्रा सिन्धु लाल सक्सेना सी. ए. डी. पृष्ठ 144 पूर्वोद्धृत

2 मा. ए. डी. पृष्ठ 145 वही

3 We should take the historical tendencies of our country into consideration and see what is likely to happen in the future and then in a realistic way – which means political sagacity & wisdom and balance – बी.एम. जेदी, मा. ए. डी. पृष्ठ 146 वही

श्री कृष्णा स्वामी अव्यर ने अनुच्छेद 278 का समर्थन करते हुये कहा था कि मन्त्रिगण को बनाये रखने का दायित्व सभ का ही कर्तव्य है, जोकि राष्ट्र को बनाये रखने की दृष्टि से महत्वपूर्ण है। चूँकि प्रांतीय सविधान भी केन्द्रीय सविधान का ही एक भाग है अतः यह सुनिश्चित करने का दायित्व केन्द्र के सुपुर्न किया गया है कि राज्य का शासन मन्त्रिगण के प्रावधानों के तहत चलाया जा रहा है या नहीं। लेकिन यदि राज्य सरकार अपने उन्मादित्व का पालन कर रही है, तो केन्द्र सरकार उसमें किम्ना प्रकार का हस्तक्षेप नही करेगा। भारतीय सविधान में राज्य की सार्वभौम सत्ता का महत्व किम्ना भी देश के सविधानों से अधिक दिया गया है।

3774-10  
4415

श्री अलगू राय शास्त्री ने समर्थन व्यक्त करते हुए कहा था कि इन प्रावधानों का सविधान में बने रहना अति आवश्यक है, क्योंकि प्रांतीय सरकारों में ऐसे आन्तरिक उपद्रव उत्पन्न हो सकते हैं जो कि यदि राज्यपाल को आपात अधिकार न प्रदान किया जाय तो उसमें निपटना मुश्किल होगा। यह महत्वपूर्ण है कि निश्चय ही इस कार्य के लिये राज्यपाल ही उपयुक्त व्यक्ति होगा, यदि राज्यपाल को यह अधिकार नहीं प्रदान किया जाना तो वह गवर्नर के स्थान पर "गोवर्नर" हो जायेगा।<sup>1</sup>

ठाकुर दास भार्गव ने भी इस अनुच्छेद का समर्थन किया था लेकिन उन्होंने पहले का अधिकार राज्यपाल के हाथ में ना देकर राष्ट्रपति के ही सुपुर्न करने पर अपनी महमति व्यक्त की थी, क्योंकि राज्यपाल केन्द्र का एजेंट पात्र होता है। अतः उसकी रिपोर्ट पर विश्वास करने का क्या लाभ।<sup>2</sup> उन्होंने आगे कहा कि यदि राज्य में सवधानिक तंत्र विफल हो जाता है इन प्रावधानों के तहत केवल दो माह अवधि के लिये ही राज्य का शासन अपने हाथ में लेने का अधिकार है।<sup>3</sup> ससद में ही अंतिम शक्ति निहित है, जिसमें कि तत्सम्बन्धी राज्य के प्रतिनिधि मौजूद रहते हैं, और यदि वे मन्त्रिपरिषद द्वारा की गयी कार्यवाही का अनुमोदन कर देते हैं, तो इसे किसी प्रकार भी अनुचित नहीं कहा

1 सा ए डा वाल्यूम IX न 5 पृष्ठ 173 1949

2 सा ए डा वही, पृष्ठ -168

3 सा ए डा वही, पृष्ठ 169



जा सकता। एक अन्य सदस्य श्री बीएम गुप्ता ने भी अनुच्छेद 278 का समर्थन किया था। लेकिन वो आलोचकों की इस बात से सहमत नहीं थे कि पूर्व का खण्ड 93 का ही रूपान्तरण मात्र है। उनका विचार था कि दोनों में बहुत अंतर है जो मुख्य अंतर था वो यह था कि जबकि वहाँ सब गर्वनर आर गर्वनर जनरल दोनों मनोनीत किये गये थे, जबकि वर्तमान में निर्वाचित उत्तरदायी सरकार स्थित है। यद्यपि उन्होंने न भा इसके दुरुपयोग में टुंकार नहीं किया था फिर भी इसके सविधान में बने रहने का समर्थन किया था।<sup>1</sup>

श्री ब्रजश्वर प्रसाद ने तो इसे अन्यावश्यक बताते हुये कहा था कि राष्ट्रपति के हाथ में विधायी शक्ति भी देनी चाहिये

दूसरे राज्य के न्यायिक कृत्यों को राष्ट्रपति द्वारा जारी उद्घाषणा के प्रभाव से बाहर रखना भी अनुचित था।<sup>2</sup> उन्होंने कामथ की इस आशंका को भी निराधार बताया था कि उक्त अनुच्छेद के सविधान में बने रहने से तानाशाही की संभावना बनी रहेगी। उनका विचार था कि किसी देश में लोकतन्त्र केवल सविधान पर निर्भर नहीं करता। लोकतांत्रिक सविधान को केवल नहीं बताया जा सकता है जबकि हम अपनी सामाजिक व आर्थिक संस्थाओं में सुधार कर लेते हैं। जसा कि इसको जर्मनी के वायमर सविधान से तुलना की गयी थी, के सम्बंध में उनका कहना था कि वास्तव में हिटलर सविधान के इन अनुच्छेदों का सहारा लेकर तानाशाह नहीं बना वरन् इसका एक बड़ा कारण था- प्रथम विश्व युद्ध में जर्मनी की हार।<sup>3</sup>

सविधान सभा में हुयी चर्चाओं का उत्तर देते हुये- डॉ अम्बेदकर ने स्पष्ट किया था कि समस्त वाद विवाद से ऐसा कोई मुद्दा नहीं उभर कर आया, जिससे उनके विचारों में बदलाव आ सके ना ही उन्हें इस अनुच्छेद में निहित प्रावधानों में संशोधन की ही आवश्यकता प्रतीत हुयी थी।<sup>4</sup>

1 I have given Suupport to this article, I onley hope that it may remain a Dead Letter' and no occasions will arise for the exercise of these extra ordinary powers" -श्री बी एम गुप्ता, सी ए डी न 4 पृष्ठ 152

2 सी ए डी IX न 5 पृष्ठ 170

3 सी ए डी वहीं, पृष्ठ 171

4 ना ए डा न 5 पृष्ठ 175

उन्होंने विभिन्न विद्वान सदस्यों द्वारा इन प्रावधानों की आलोचनाओं व उनके द्वारा सशोधनों पर विस्तार से अपने विचार रखे।

सबसे पहले उन्होंने डा कामथ द्वारा रखे गये सशोधनों अपना विचार व्यक्त किया जो कि अनुच्छेद 277 (ए) के बारे में था।

(1) वास्तव में पंजाब में राष्ट्रपति शासन की अवधि पांच वर्ष के लिए की गयी थी उनकी भविष्यवाणी आगे चलकर सही साबित हुई। उन्होंने बाह्य आक्रमण और आन्तरिक उपद्रव में “आर” शब्द हटाकर “या” करने का सुझाव दिया था लेकिन उनके विचार में ‘आर’ शब्द किसी भी स्थिति की स्पष्ट व्याख्या करता है।<sup>1</sup>

(2) दूसरा सशोधन जो श्री सक्सेना ने प्रस्तुत किया था कि राष्ट्रपति को यह अधिकार प्राप्त होना चाहिये कि वे विधायिका भंग कर सके क्योंकि राज्य की जनता को दूसरे प्रतिनिधि चुनने का अधिकार प्राप्त होना चाहिए।

लेकिन उनका विचार था कि यह व्यवस्था 278 के उप खण्ड (1) ( ए) में दी गयी थी, जिसमें राष्ट्रपति उद्घोषणा द्वारा राज्य के सारे अधिकार अपने अपने हाथ में ले लेगा। इस प्रकार विधान सभा भंग कर नया चुनाव करवाने का अधिकार अपने आप राष्ट्रपति में हस्तान्तरित हो जायेगा।

(3) तीसरी आलोचना जो डा कुजूरू ने की थी कि राज्य में सर्वैधानिक तंत्र विफल होने पर राज्य प्रशासन का अधिकार केन्द्र के हाथों सोपने का प्रावधान एकदम नया उपबन्ध है। जिसकी झलक विश्व के किसी भी संविधान में दृष्टिगोचर नहीं होती वे इससे सहमत नहीं थे। उनका मत था कि व्यवस्था अमेरिकी संविधान में मिलती है।<sup>2</sup>

एक अन्य बिन्दु जो कि इन सभी आलोचना का मुख्य आधार रहा वह था कि अनुच्छेद 278 व 278 (ए) अनावश्यक है, क्योंकि संविधान में आपात उपबन्ध के रूप में अनुच्छेद 278 व 276 पहले से ही विद्यमान थे। उन्होंने इसे स्पष्ट करते हुए कहा कि अनुच्छेद 278 केन्द्र व राज्यों के मामले में हस्तक्षेप को सीमित करता है, जबकि युद्ध अथवा अन्य कारणों से राज्य की प्रभुसत्ता को खतरा उत्पन्न हो गया हो उस हद तक

1 CAD IX No 5 Page-175

2 मा ए डी न 5 वात्यूम IX, पृष्ठ 176 1994

जबकि बाह्य आक्रमण या आन्तरिक उपद्रव की स्थिति न हो, जबकि अनुच्छेद 277 केवल राज्या में सवधानिक तंत्र विफल होने पर ही लागू होगा जो कि आन्तरिक उपद्रव और बाह्य आक्रमण से भिन्न किसी अन्य कारण से भी हो सकता है। दोनों अनुच्छेदों को एक साथ मिलाकर देखने पर भ्रम की स्थिति उत्पन्न होगी।

डा. अम्बेदकर द्वारा दिये गये इस व्यक्तव्य में हस्तक्षेप करते हुए डा. बुजरू ने कहा था कि क्या 278 का यह मतव्य है कि केन्द्र को राज्या में इस आधार पर हस्तक्षेप का अधिकार मिल जायेगा कि केन्द्र को राज्यों में यदि कोई सरकार सतोपजनक कार्य नहीं कर रही है और उसके कार्यों से राज्य की शांति व व्यवस्था को खतरा पहुंचने की सम्भावना हो।<sup>1</sup>

इसका उत्तर देते हुए डा. अम्बेदकर ने कहा कि राज्य की सरकार अच्छी है या नहीं यह केन्द्र के विचार का विषय नहीं होगा, केवल केन्द्र को यह सुनिश्चित करने का अधिकार होगा कि राज्य का शासन सविधान के उपबन्धों के अनुरूप चलाया जा रहा है या नहीं।

डा. बुजरू ने पुनः यह स्पष्टीकरण चाहा कि सविधान के अनुसार का क्या आशय है। उन्होंने स्पष्ट करते हुये कहा कि सवधानिक मशीनरी भंग होने का प्रावधान 1935 के खण्ड 93 में भी उपबन्धित है जिनसे सभी अच्छी तरह वाक्फि है।<sup>2</sup> उन्होंने इसे स्पष्ट करने का आवश्यकता नहीं समझी।

अन्त में इस अनुच्छेद पर हुयी चर्चा का समापन करते हुए डा. अम्बेदकर ने कहा कि वे इस बात से इन्कार नहीं करते कि अनुच्छेदों का दुरुपयोग होने की सम्भावना नहीं है। परन्तु यह आपत्ति सविधान के उन सभी अनुच्छेदों पर लागू होती है, जहाँ पर केन्द्र को प्रांतीय सरकारों के ऊपर नियंत्रण का अधिकार दिया गया है। उन्होंने सदस्यों की भावनाओं में सहमति व्यक्त करते हुये कहा कि इस अनुच्छेद से सम्बन्धित धारायें कभी

1 पूर्वाधृत

2 'Everybody must be quite familiar therefore with its de facto and de jure meaning'—सी. ए. डी. नं. 5, पृष्ठ, 177 पूर्वाधृत 177

प्रजाग में नहीं लायी जायगी तथा यह एक “मृत शब्दावली” की तरह रहेगी, और यदि उनका प्रयोग होता भी है तो उन्होंने आशा व्यक्त की कि राष्ट्रपति जिस ये शक्तियाँ प्रदान का गयी है प्रान्ता के शासन को चेतावनी देगा कि सवन्धन राज्य में गतिविधिया उस प्रकार से नहीं चल रही हैं, जिस प्रकार से सविधान में अभिप्रेत थी। यदि यह चेतावनी विफल हो जाती है तो उसके द्वारा की जाने वाली दूसरी कार्यवाही यह होगी कि वह चुनाव के आदेश दे, जिससे उस प्रदेश की जनता को अपनी समस्या का निपटारा करने का स्वयं अवसर प्राप्त हो, और इस अनुच्छेद का महारा केवल तभी अंतिम उपाय के रूप में लिया जाये जबकि दोनों उपाय निष्फल हो जाये।

सविधान निर्माताओं ने इस उपबन्ध की संकल्पना सभ को राज्या पर अभिभावी हान की शक्ति प्रदान करने से भी अधिक व्यापक उद्देश्य के लिये की थी उन्होंने इसे सविधान को बचाने का एक साधन माना था और इन्हे राज्यों में जनता के प्रति उत्तरदायी और प्रतिनिधि सरकार स्थापित करने के अचूक उपाय के रूप में देखा था। उन्होंने आशा व्यक्त की थी कि इन असाधारण उपबन्धों का प्रयोग बहुत ही कम करना पड़ेगा और इसका प्रयोग अत्यधिक गंभीर मामलों में जब सुधार के सभी वैकल्पिक उपाय निष्फल हो जायेंगे, जबकि अवलम्ब के रूप में किया जायेगा। सविधान निर्माताओं द्वारा अभिव्यक्त आशाओं और आकांक्षाओं के बावजूद पिछले 49 वर्षों में अनुच्छेद 356 का कम से कम 94 बार प्रयोग किया जा चुका है।<sup>1</sup>

---

1 But unfortunately this expectation of Dr Ambedkar was belied and its misuse started immediately after the adoption of the new constitution in 1950 which provoked to Dr Ambedkar to say – ‘in this constitution for the purpose of maintaining their own party in office in all parts of India **This is a rape of constitution**’-बीडी दुआ, प्रेसीडेंट रूल इन इण्डिया और दख एमए, हुसन, ‘सेन्ट्र स्टेट’ रिलेसन्स’ पृ-88

## अध्याय 3

अनुच्छेद 356 : सामान्य विवेचन



## अनुच्छेद 356 – सामान्य विवेचन

राष्ट्रपति शासन के अब तक के मामलों के सर्वक्षण से एक बात स्पष्ट होती है कि राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू करने की शक्ति का प्रयोग सविधान निर्माताओं की आकांक्षा से कहीं अधिक व्यापक है। यद्यपि जसा की पिछले अध्याय में भी इस बात की ओर ध्यान आकृष्ट कराया गया था कुछ सदस्यों ने उन स्थितियों का स्पष्ट उल्लेख किया था जबकि इन उपबन्धों का सहारा लेकर इसका दुरुपयोग किया जा सकता है।

यह एक विडम्बना ही है कि सविधान लागू होने के कुछ ही सालों बाद डॉ. अम्बेदेकर जो सविधान निर्माता थे, साथ ही राष्ट्रपति शासन सबंधी प्रावधान के प्रमुख शिल्पी थे इस बात पर खेद व्यक्त किया था कि इस प्रकार का प्रावधान सविधान में रखकर गलती की। इस संदर्भ में उन्होंने 1951 के पत्राव का उद्धरण देते हुये कहा कि केन्द्र सरकार की यह कार्यवाही निश्चय ही सविधान की आत्मा का हनन है।<sup>1</sup> जब 1959 में केरल की कम्युनिस्ट सरकार को भंग कर दिया गया था, तब श्री राजगोपालचारी जो पहले गवर्नर जनरल थे तथा बाद में स्वतन्त्र पार्टी के नेता थे, उन्होंने यह विचार प्रकट किया था कि कांग्रेस सरकार भारत वर्ष की प्रजातांत्रिक व्यवस्था की जड़ पर कुठाराघात कर रही है। 1965 में जब लालबहादुर शास्त्री प्रधानमंत्री थे, तब उन्होंने राष्ट्रपति को केरल में राष्ट्रपति शासन लागू करने की राय दी तथा नव निर्वाचित विधान सभा को भंग करने की सलाह दी जबकि कम्युनिस्ट पार्टी राज्य में सरकार बनाने को तैयार थीं जब कि किसी नवनिर्वाचित विधान सभा को तत्काल भंग कर देना सघीय व्यवस्था के नियमों के प्रतिभूल है। 1967 में जब हरियाणा में राज्य विधान सभा भंग की गयी थी।<sup>2</sup> इसकी आलोचना करते हुये निर्वर्तमान मुख्यमंत्री ने कहा था कि “जब राज्य में कानून व व्यवस्था की स्थिति ठीक थी,

1 ‘जी डी दुआ’, प्रसिडेंट रूल्स इन इण्डिया पृष्ठ 17 और एम.ए. हुसैन, ‘सेन्टर स्टेट रिलेशन्स’, पृष्ठ-88

2 इस संबंध में राज्यपाल की रिपोर्ट देखें— ‘द ट्रिब्यून नवम्बर 22 1967 पृष्ठ-1

प्रधान मंत्री	राज्य जहाँ राष्ट्रपति शासन लागू किया गया	उद्घोषणा के समय मुख्यमंत्री राज्यपाल तथा सत्तारूढ दल	उद्घोषणा जारी करने का कारण
1 प जवाहर लाल नेहरू (26 05-1947)	पंजाब 20 6 51-17 4 52	डा गोपी चन्द्र भार्गव (कांग्रेस)	कांग्रेस पार्टी में अन्दरूनी फूट पैदा हो जाने के कारण डाँ गोपी चन्द्र भार्गव ने अपने मन्त्रिमण्डल का त्याग पत्र दे दिया।
2 "	2 पेप्सु 4 3 53-7 3 54	श्री ज्ञान सिंह राइवाला (सयुक्त दल)	विधायकों द्वारा दल बदल के कारण चुनाव न्यायाधिकरण द्वारा मुख्यमंत्री सहित चार के खिलाफ निर्णय के कारण मुख्यमंत्री का त्यागपत्र।
3 "	आन्ध्र प्रदेश 15 11 54-28 3 55	श्री टी प्रकाशम् (कांग्रेस तथा आन्ध्र प्रजा पार्टी का मिला जुला मन्त्रिमण्डल)	राज्य विस द्वारा अविश्वास प्रस्ताव पारित किये जाने के पश्चात श्री टी प्रकाशम् के नेतृत्व में बने मन्त्रिमण्डल ने अपना त्याग पत्र दे दिया सत्तारूढ दलों के कुछ सदस्यों द्वारा विपक्ष के साथ मतदान किये जाने के कारण सरकार को हार का सामना करना पड़ा
4 "	केरल (त्रावणकोर कोचीन) 23 3 56-1 11 56 (कांग्रेस)	श्री पनगपल्लि गाविन्द मेनन	कांग्रेस पार्टी के छ सदस्यों द्वारा पार्टी से त्याग पत्र दे देने के कारण मन्त्रिमण्डल का त्याग पत्र किसी अन्य दल द्वारा सरकार बनाने की स्थिति में ना

			होने के कारण राज प्रमुख द्वारा राष्ट्रपति शासन की सिफारिश ।	
केरल	1 11 56-54 57		श्री पीएस राव (कार्यकारी राज्यपाल) 1 11 56 21 11 56 और डॉ बी राम कृष्ण राव 22 11 56 से	1 11 56 को राज्य के पुर्नगठन होने के पश्चात 74 राज्य के बनन पर त्रावणकोर को कोचीन म राशा का प्रतिसहरण, किन्तु उसी दिन पुन केरल राज्य मे रा शा लागू क्योकि विस नही थी ।
6“	केरल	31 7 59 से 22 2 60	श्री ईएमएस नम्बूदरीपाद (साम्यवादी)	राज्यपाल द्वारा आन्तरिक विद्रोह के आधार पर बहुमत प्राप्त मन्त्रिमण्डल का पतन ।
7	उड़ीसा	25 2 61-23 6 61	डॉ हरे कृष्ण मेहताव -कांग्रेस तथा गणतन्त्र परिषद का मिला जुला दल	श्री वाईएन सुथानकर का पतन मुख्यमंत्री के त्याग पत्र के कारण हो गया । अत विकल्प के बिना राज्य म राष्ट्रपति शासन लागू किया गया ।
९ साल बहादुर शास्त्री	केरल	10 9 64-24 3 65	श्री आर शंकर (कांग्रेस)-	मन्त्रिमण्डल के द्वारा राज्यपाल को त्याग पत्र दे दिया क्योकि उसके विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पास हो गया था । राज्य मे नये चुनाव हो पर कोई भी दल वे, सरकार बनाने की स्थिति
9 6 64-11 1 66		व 24 3 65-6 3 67		

म ना होने के कारण रा शा लागू किया गया ।

। इंदिरा गांधी

22 2 66--23 3 77

पत्राव

5 7 66 1 11 66

राम किशा (काग्रेस)

श्री धर्मवीर

22 6 66 वो राज्य का पुनर्गठन क्रिय जाने म निर्णय हो जाने पर मन्त्रिमण्डल ने त्याग पत्र दे दिया ।

2“

राजस्थान

13 3 67-24 4 68

श्री मोहन लाल सुखाडिया  
(काग्रेस)

डॉ सम्पूर्णानन्द

19 6 7 के आम चुनावो के पश्चात किसी भी पार्टी वो बहुमत नहीं मिला । सबसे बड़े दल के सिद्धान्त के आधार पर श्री मोहन लाल सुखाडिया (काग्रेस) को नये मन्त्रिमण्डल बनाने के लिये आमन्त्रित किया गया । परंतु उन्होंने मन्त्रिमण्डल बनाने से इन्कार कर दिया जबकि उन्होंने यह दावा किया था कि उनको विस मे बहुमत का समर्थन प्राप्त है ।

3”

हरियाणा

21 11 67 21 3 68

श्री गव वीरेन्द्र सिंह  
(सयुक्त दल)

श्री बी एन चक्रवर्ती

हरियाणा म दल बदल सक्रामक रोग हो गया था इसके कारण सविधान की प्रतिष्ठा और गरिमा नष्ट प्राय हो गयी थी और लोकतन्त्र का अस्तित्व ही खतरे मे पड गया था ।

4“

पश्चिम बंगाल

20 2 68-25 2 69

डॉ पी सी घोष  
(प्रोग्रेसिव डेमोक्रेटिक फ्रंट)

श्री धर्मवीर

विभिन्न पार्टिया की सदस्य सख्या के बार म स्थिति सतोषजनक नहीं थी । मन्त्रिमण्डल ने

बहुमत में सदर या अध्रश के, विनिर्णय ने निधान सभा का कार्यवरण असभव बना दिया था ।

5	उत्तर प्रदेश 25 2 65-26 2 69	श्री चरण सिंह (सयुक्त विधायक दल)	डॉ वी गोपाल रेड्डी	श्री चरण सिंह ने मुख्यमंत्री पद से इस्तीफा दे दिया । सयुक्त विधायक दल तथा कांग्रेस पार्टी दोनों में से कोई भी स्थायी मंत्रिमण्डल का गठन करने की स्थिति में नहीं थे ।
6 "	बिहार 29 6 68-26 2 69	श्री भोला पासवान शास्त्री (सयुक्त विधायक दल)	श्री नित्यानन्द कानूनगो	श्री भोला पासवान शास्त्री के नेतृत्व में बने मंत्रिमण्डल ने त्याग पत्र दे दिया । बहुत से विधायकों द्वारा बार-बार दल बदल के कारण यह स्पष्ट हो गया कि विस में तत्कालीन सदस्यों की स्थायी सरकार बनाना असभव है ।
7 "	पंजाब 23 8 68-17 2 69	श्री लक्ष्मण सिंह गिल (पंजाब जनता पार्टी)	डॉ डी सी पावटे	श्री लक्ष्मण सिंह गिल ने राज्य कांग्रेस विधायी पार्टी का समर्थन समाप्त हो जाने पर त्याग पत्र दे दिया । अत अन्य विकल्प ना होने के कारण राणा लागू किया गया ।
8 "	विहार 4 7 69-16 2 70	श्री भोला पासवान शास्त्री (लोकतांत्रिक दल)		

- 9 श्री नित्यानन्द कानूनगो विधायकों द्वारा लगातार दल बंटन करने के कारण स्थायी सरकार बनी। 18 वारे में अनिश्चितता। श्री मुखर्जी के त्याग पत्र के बाद राज्यपाल इस निष्कर्ष पर पहुँचे कि राज्य में वैकल्पिक मंत्रिमण्डल का निर्माण संभव नहीं है। मुख्यमंत्री के परामर्श पर राज्यपाल ने 26.6.70 को विधान सभा भंग। नये चुनाव करवाने के दौरान मुख्यमंत्री का 18.7.70 को त्याग पत्र अतः राज्य में रा. शा. राष्ट्रपति शासन। भा.क्रा.द. तथा कांग्रेस में मतभेद हो जाने के कारण मु.म. ने राज्यपाल से कांग्रेस के 13 मंत्रियों को पदमुक्त करने की प्रार्थना की जिससे राज्यपाल ने इनकार कर दिया। तत्पश्चात् कांग्रेस ने अपना समर्थन वापस ले लिया। सदन में बहुमत खो जाने के पश्चात् त्यागपत्र 5 मार्च 1971 को राज्य में आम चुनाव में किसी भी दल को बहुमत नहीं मिला अतः
- केवल नौ दिन रहने के बाद (त्याग पत्र)
- श्री अजय कुमार मुखर्जी (यूनाइटेड फ्रंट)
- श्री जी अच्युत मेनन (सी पी आई)
- श्री चरण सिंह भा.का.द.-कांग्रेस का मिलानुल्ला गठबन्धन
- श्री आर.एन. मिश्र देव (स्वतन्त्र नरगम मिला जुला म.म.)
- पश्चिम बंगाल 19.3.70 24.7.70
- केरल 4.8.70-3.10.70
- उत्तर प्रदेश 1.10.70-18.10.70
- उड़ीसा 11.1.71 3.4.71

23 १ 71 को नयी उद्घाषणा लेकिन विधान  
मगा निलवित ।

मख्यमत्री द्वारा त्यागपत्र े वारण ।  
सत्तारुठ पार्टी अकाली दल म दल बदल के  
कारण मुख्यमत्री का त्याग पत्र  
मुख्यमत्री का ज्ञापन में बहुमत समाप्त हो गया  
था अत इन्होंने पहले राज्यपाल से विस को  
भग करने की सिफारिश की लेकिन बाद म  
स्वय ही त्याग पत्र दे दिया ।  
विधायको द्वारा बार-बार दल बदल से अनिश्चितता  
के कारण स्थाई सरकार नहीं बन सकी 11  
मई, 1971 को मन्त्रिमण्डल की बैठक मे यह  
सकल्प लिया कि राज्यपाल को विस भग  
करने की सिफारिश की गयी ।

13 कर्नाटक (ममृ)<sup>1</sup>

27 १ 71-20 १ 72

पजाव

15 6 71-17 6 72

पश्चिम बंगाल

29 6 71-20 १ 72

श्री वीरेन्द्र पाटिल

(काप्रेस ओ)

श्री प्रकाश सिंह बादल,

अकाली दल

श्री अजय कुमार मुखर्जी  
(डेमोक्रेटिकफ्रंट)

श्री धर्मवार

डॉ डी सी पावटे

श्री एसएस धवन

16 गुजरात

13 १ 71-17 १ 72

श्री हितेन्द्र देसाई  
(काप्रेस ओ)

श्री मन्नारायण

17 मणिपर

(1972 से पूर्ण राज्य)

21 1 72-19 १ 72

नवम्बर 1973 से मंसूर राज्य का नाम बदल कर कर्नाटक कर दिया गया ।

18	बिहार	श्री भोला पासवान शास्त्री (मिला जुला मन्त्रिमण्डल)	श्री डी के बरुआ	राज्य में स्थायी सरकार के गठन के लिये मुख्यमंत्री का त्याग पत्र
19	आन्ध्र प्रदेश	श्री पी वी नरसिंहाराव (कायेस)	श्री खण्डू भाई के देसाई	राज्य में मुल्की आदालत के कारण मुम 1 17173 को अपने मन्त्रिमण्डल का त्याग पत्र दे दिया जबकि उसे पूर्ण बहुमत प्राप्त था।
20	मणिपुर	—	—	—
21	उड़ीसा	श्रीमती नन्दनी सत्यधी (कायेस)	श्री बी डी जंजी	विधायकों द्वारा बार-बार दल बदल के कारण मुम का त्याग पत्र।
22	त्रिपुरा	—	श्री बी के नेहरू	उत्तर पूर्वी क्षेत्र (एनर्गट) अधिनियम 1971 के अधीन 72 को नया राज्य त्रिपुरा बना। अतः चुनाव होने तक राज्य में राशा लागू किया गया।
23	उत्तर प्रदेश	श्री कमलापति त्रिपाठी (कायेस)	श्री अक्बर अली खाँ	पी ए सी की कुछ कम्पनियों में अनुशासनहीनता के कारण राज्य में गभीर स्थिति उत्पन्न हो गयी था परिणामस्वरूप मुख्यमंत्री ने नन्द्रीय हस्तक्षेप की आवश्यकता महसूस करत हुये त्याग पत्र दे दिया था।
24	गुजरात	—	—	—



26	नागालैण्ड 22 3 75-25 11 77 उत्तर प्रदेश 30 11 75-21 1 76	श्री ये जी जोसोकी (नागालैण्ड नेशनलिस्ट पार्टी) श्री एच एन बहुगुणा (कांग्रेस)	श्री ग्लपी सिंह डाॅ गग चेन्ना रेड्डी	पदलोपुता न मरण निगधार दल बदल म मिनिण्डरा ना मता मता कटि। हो गया था। कांग्रेस पार्टी जिसको राज्य विस म पुण बहुमत प्राप्त था के मुम न पार्टी हाईकमा। के आदेश पर त्याग पत्र दे दिया।
27	तमिलनाडु 31 1 76-30 6 76	श्री एम करुणार्निधि (डी एम के)	श्री के के शाह	राज्यपाल ने अपनी रिपोर्ट में सरकार पर भ्रष्टाचार के आरोप लगाये थे।
28	गुजरात 12 3 76-24 12 76	श्री बाबू भाई जशभाई पटेल (जनता फ्रंट)	श्री के के विश्वनाथ	सदन म मन्त्रिमण्डल को मोर्चे के सदस्यो द्वारा विपक्ष में मतदान करने के कारण हार का सामना करना पड़ा।
29	उड़ीसा 16 12 76-29 12 76	श्रीमती नन्दीनी (सत्थी कांग्रेस)	श्री एस एन शर्कर	सत्तारुह कांग्रेस में गुटबंदी के कारण राजनीतिक अस्थिरता उत्पन्न हो गयी थी। जिसका असर राज्य के प्रशासन तथा कांग्रेस व रातरथापर पड़ा था अत न्य असाधारण स्थिति से निपटने क लिये ग शाकी सिफरिश।
30	इंदिरा गांधी का दृसग कार्यकाल 15 1 80 से 31 10 84 तक	वनारसी दास (लोकदल)	जी डी तापसे	लोकसभा चुनाव म इन राज्या म सत्तारु दलों द्वारा सफलता ना प्राप्त करने के, आश्रा पर।

32	गुजरात 17 2 ५0 7 6 ५0 निरागर 17 2 ५0-8 6 ५0 मध्य प्रदेश 17 2 ५0-9 6 ५0 महाराष्ट्र 17 2 ५0-9 6 ५0 उड़ीसा 17 2 ५0-9 6 ५0 पंजाब 17 2 ५0 7 6 ५0 राजस्थान 17 2 ५0-9 6 ५0 तमिल नाडु 17 2 ५0-9 6 ५0	श्री बाबू भाई पटेल (जनता पार्टी) श्री राम सुंदर दास (जनता पार्टी) — श्री शरद पवार (पीपुल्स डेमोक्रेटिक फ्रंट) श्री नीलमिण राउतराव (जनता पार्टी) श्री प्रकाश सिंह बादल (अकाली दल) श्री भैरो सिंह शेखावत (भारतीय जनता पार्टी) श्री एमजी रामचन्द्र (अन्नाद्रमुक)	श्रीगती शारदा मुखर्जी — श्री ए आर किंदवई — — — श्री सादिक अली — श्री बी डी शर्मा — श्री जय मुखलाल — श्री रघुकुल तिलक — श्री प्रभुदास पटवारी —
33	मणिपुर 2५ 2 ५1-19 6 ५1	श्री रिशाग किशिय (कांग्रेस इ)	श्री एलपी सिंह पार्टी के दस सदस्या द्वारा त्याग पत्र दन म अल्पमत म रह गयी । अत विपक्ष की सरकार न बन सकने के कारण राशा

41 " "	केरल	21 10 51 35 12 51	श्री ई के नायनार (मिली जुली सरकार)	श्रीमती ज्योति चम्पल्लया	कांग्रेस (एम) विधायक दल उसके बाद वेरुवा वायस मणिपूर गुप द्वारा समर्थन वापस ले ले, कारण सत्तारूढ मंत्रीमण्डल का बहुमत समाप्त हो गया ।
42 "	केरल	17 3 52 24 5 52	श्री के करुणावरन (यूडीएफ)	श्रीमती ज्योति वकेटचल्लया	140 सदस्य वाली विस में सत्तारूढ पार्टी की सदस्य संख्या 69 रह गयी तथा मम के त्याग पत्र के बाद राणा
43 "	असम		श्रीमती अनवरा तैमूर (कांग्रेस इ)	श्री एलपी सिंह	मुम के त्याग पत्र के कारण
44 "	पंजाब	61 83 29 9 55	श्री दरबारा सिंह (कांग्रेस)	श्री गपी शर्मा	राज्य में आतंकवादी कार्यवाहियों के कारण
	सिक्किम	25 5 54 5 3 55	श्री भीमबहादुर गुरुग (कांग्रेस)	श्री एचजे एच तलवार खों	सत्तारूढ कांग्रेस पार्टी के 17 सदस्यों द्वारा दल बदल करने के कारण अव्यवस्था की स्थिति उत्पन्न हो गयी थी ।
1 श्री मोरार जी देसाई	उत्तर प्रदेश	24 3 77 27 4 79	श्री नारायण दत्त तिवारी (कांग्रेस)	डॉ एम चन्ना रेड्डी	मार्च, 1977 के लोक सभा चुनाव में इन नौ राज्यों में सत्तारूढ दल को कोई भी स्थान नहीं प्राप्त हो सका । कुछ राज्यों में तो विल्कुल ही संप्रजया हा गया जिसका केन्द्रिय सरकार ने यह अर्थ लगाया कि राज्य सरकारों

म निर्वचिका का विश्वास पूर्णतः समाप्त हो गया है।

२"	पश्चिम बंगाल ३० ४ ७७ २१ ६ ७७	श्री एस.एस. राय (कांग्रेस)	श्री एन्थनी डियास	"
३"	राजस्थान ३० ४ ७७-२२ ६ ७७	श्री हरिदेश जोशी (कांग्रेस)	श्री वेदपाल त्यागी	"
४ "	उड़ीसा ३० ४ ७७-६ ६ ७७	श्री विनायक आचार्य (कांग्रेस)	श्री हरचरण सिंह बरार	"
५"	मध्य प्रदेश ३० ४ ७७-२३ ६ ७७	श्री एस.सी. शुक्ला (कांग्रेस)	श्री एस.एन. सिन्हा	"
६"	बिहार ३० ४ ७७-२४ ६ ७७	डॉ. जगन्नाथ मिश्र (कांग्रेस)	श्री जगन्नाथ कोशल	"
७	हरियाणा ३० ४ ७७-२१ ६ ७७	श्री बनारसी दास गुप्त (कांग्रेस)	श्री बी.एन. चक्रवर्ती	"
८	पंजाब ३० ४ ७७-२० ६ ७७	—	—	"
९	हिमाचल प्रदेश ३० ४ ७७ २२ ६ ७७	श्री राम लाल (कांग्रेस)	श्री अमानुद्दीन अहमद खॉं	"

31.12.77 2/278	श्री देवराज अर्स (कांग्रेस)	श्री गोविन्द नारायण	आन्तरिक मतभेदा के कारण कांग्रेस विधायक दल के सदस्या ने सार्वजनिक धापणा की कि वो मुग से समर्थन वापस ले रहे हे। अत राज्यपाल ने राष्ट्रपति शासन की सिफारिश कर दी।
11 "	मणिपुर 16.5.77 29.6.77	—	—
12 "	त्रिपुरा 5.11.77 4.1.78	श्री एलपी सिंह	सीपी आईएम द्वारा मंत्रिमण्डल से समर्थन वापस लेने के कारण त्याग पत्र
13	जम्मू व कश्मीर <sup>1</sup> (27.03.1977 — 09.07.1977)	श्री एलके झा	कांग्रेस पार्टी ने शेख मो अन्दुल्ला के नेतृत्व वाली सत्तारूढ नैका से अपना समर्थन वापस न लिया था।

1 राज्य में राष्ट्रपति की पूर्व सहमति से राज्य में पहली बार राज्यपाल का शासन लागू किया गया था—संविधान के अनु 92 के अंतर्गत।

1	चरण सिंह	सिविकेस	श्री काजी लैटुप टोगजी (जनता पार्टी)	श्री बीवी लाल	गुम के परामर्श पर विसभग तत्पश्चात गुम 1 त्याग पत्र दे दिया जिससे, फल स्वरूप राशा
2	25 7 79 15 1 50 तक्र जनता एस बाद में लोकदल	15 5 79 17 10 79)	—	—	—
3	2	मणिपुर	श्री सी एम मोहम्मद की या (मिलीजुली सरकार)	श्रीमती ज्योति वेकेटचल्लया	अल्पमत में आने के कारण
4	3	वेरल	श्री जे एन हजारीया (ओम जनता दल)	श्री एलपी सिर	राज्यपाल ने मुख्यमंत्री की विधायका का समर्थन ना देकर विस निलम्बित कर राश। लागू कर दिया।
1	राजीव गांधी	जम्मू व कश्मीर	गुलाम मो शाह (राज्यपाल शासन के बाद राष्ट्रपति शासन)	श्री जगमोहन	राष्ट्रपति ने राज्यपाल से प्रतिवेदन मिलने तथा अन्य स्रोतों से प्राप्त सूचना के आधार पर राज्य में राष्ट्रपति शासन का निर्णय किया। आतंकवादी गतिविधियों के कारण।
2	31 10 84- 30 11 89	पंजाब	सुरजीत सिंह बरनाला (अकाली दल)	श्री एस एस राय	
3	11 5 57	तमिलनाडु	—	—	—
4	नागालैण्ड	श्री होकीशे सेमा (कांग्रेस ड)	श्री केवी कृष्णराव	मन्त्रिमण्डल के अल्पमत में आ जाने के कारण अन्य गुट को मौका नहीं दिया गया।	
	7 8 85-25 1 89)				

शामक दत्त मिजो फ्रंट के 9 विधायका न  
नया दल बनाया जिसके काण 40 सदस्याव,  
सदन म शासन दल के सदस्या की सख्या  
घटकर 16 रह गयी इसके अतिरिक्त अध्यक्ष  
द्वारा 8 सदस्यो को उनके ससद सदस्य बने  
रहने से निरहर् करने की प्रक्रिया के दोरान  
निर्लाब्ध किये जाने के कारण सवैधानिक  
सकट ।

राज्य मे शासक दल मे फूट के कारण नया  
दल जनता दल बना । नगर्गलि मे शासक दल  
बा गया । मन्त्रिमण्डल के विस्तार के शीघ्र  
बाद 18 सदस्यो ने अपना अल्पमत मे आ  
गर्ग्या । राज्यपाल का आरोप था कि सदस्यो  
को कुछ अनैतिक तरीको से जनता दल म  
शामिल होने के लिये आर्कषित किया गया  
जिम्मेने वारण (सर्वोच्चन्यायालय ने अपने निर्णय  
म केन्द्र के निणय को अवैध घोषित किया)

राष्ट्रपति इस बात से सतुष्ट थे कि राज्य में  
लागू भारतीय संविधान के उपबधा और जम्म  
व कश्मीर संविधान के प्रावधानों के अनुसार  
कार्य नहीं कर सकती चूकि अत्यधिक आतंकवादी  
गतिविधियों के कारण राज्य में सुरक्षा व  
राजनीतिक स्थिति खराब हो गयी थी।

कानून व व्यवस्था की बिगडती हुयी स्थिति  
को देखते हुये राष्ट्रपति ने महसूस किया कि  
राज्य सरकार संविधान के प्रावधानों के अनुसार  
कार्य नहीं कर सकती।

डॉ बारबोसा के अयोग्यता संबंधी आदेश व  
उच्च न्यायालय द्वारा अनुमोदन किये जाने पर



तमिलनाडु  
30 1 91-24 6 91

श्री एम करुणानिधि  
(डी एम के.)

श्री एसएस बरनाला

शासक दत्ता में एमजीपी के. द्वारा समर्थन  
वापस ले लो के. कारण।

राज्य में लिट्टे की बढ़ती हुयी गतिविधियों के  
फलास्वरूप कानून व व्यवस्था को स्थिति चिगन्ट  
गयी और राज्य सरकार इन गतिविधिया को  
रोक पाने में कारगर नहीं थी।

हरियाणा  
6 4 91-23 6 91

श्री ओम प्रकाश चौटाला  
(जनता दल एस)

श्री धनिक लाल मडल  
विधान सभा अध्यक्ष द्वारा तीन विधायकों को  
अयोग्य करार दिये जाने के बाद श्री चौटाला  
की सरकार अल्पमत में आ गयी। इसके बाद  
राज्यपाल ने मुख्यमंत्री से 3491 से पहले  
विधान सभा में बहुमत सिद्ध करने के लिये  
कहा। मुख्यमंत्री ने राज्यपाल के निर्देशों को  
मानने से इकार कर दिया चूँकि उन्होंने पहले  
ही विधान सभा को भग करने की सिफारिश  
कर दी थी। निश्चित अवधि के बाद राज्यपाल  
ने राष्ट्रपति शासन लागू करने की सिफारिश  
कर दी।

1 पी वी नरसिम्हा राव मेघालय

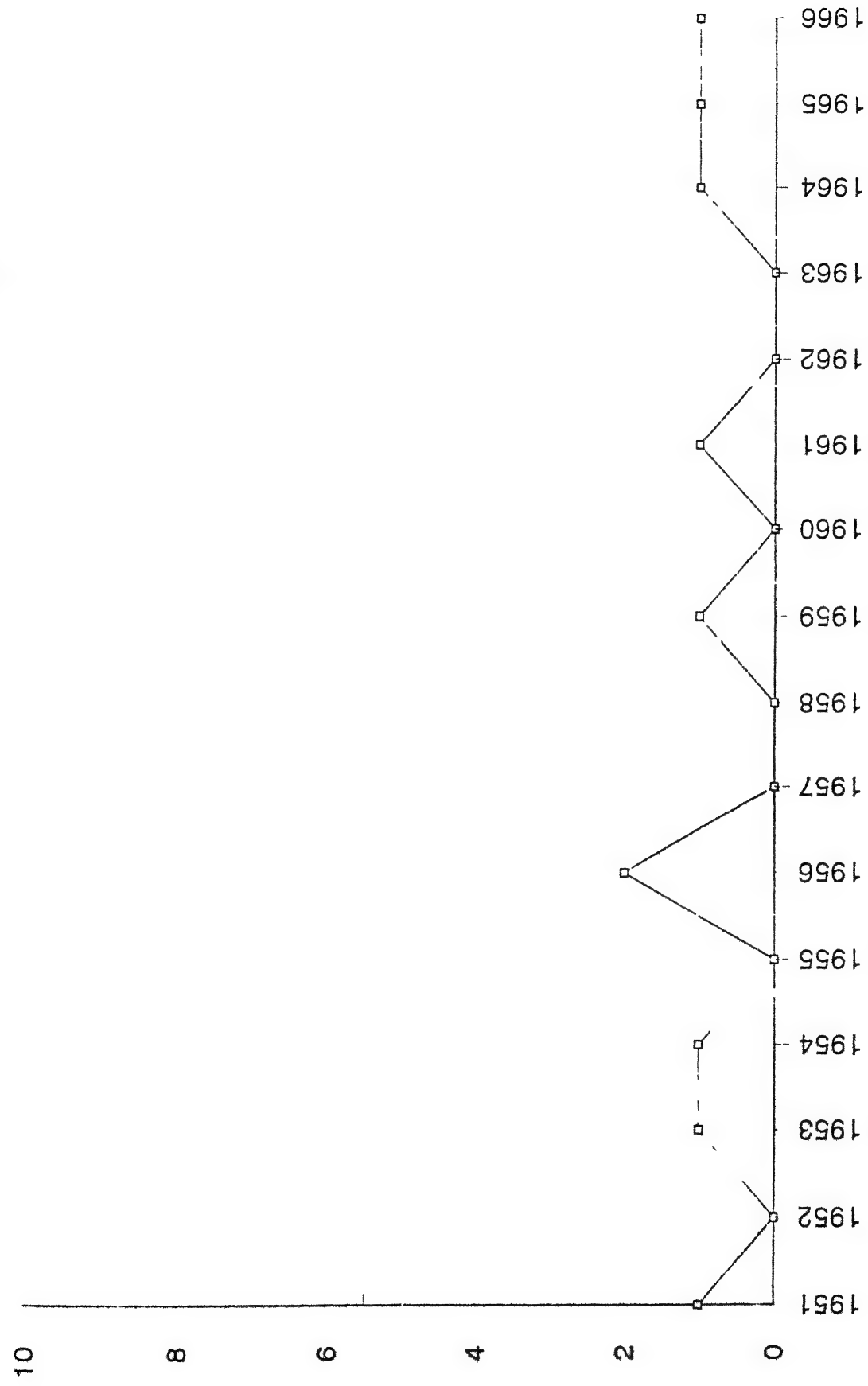
11 10 91-19 2 93

सर्वोच्च न्यायालय ने 1993 में दिये गये अपने  
फैसले में इसे अवध करार दिया।

गंगालुण्ड	श्री नाम्मजो	श्री एमएम थागस	मुख्यमंत्री व. त्याग पत्र 'ने न. मारण।
१४०२२०२१३	(गंगा पोपुल्स कॉर्डिन्सल)		
उत्तर प्रदेश	श्री कल्याण सिंह	भाती लाल नारा	विवादित द्वाच के धस्ता विवेचने की प्रति
०१२०२	(भाजपा)		जिम्मेदारी लते हुये मुख्यमंत्री ने त्याग पत्र दे दिया।
हिमाचल प्रदेश	शाता कुमार	—	अयोध्या काट के फनस्वरूप राज्य मे कानून
१५१२०२	(भाजपा)		व व्यवस्था की स्थिति के बिगड़ने का आरोप
			केन्द्र सरकार ने भाजपा शासित राज्यों पर
			लगाते हुये इन तीनों राज्यों मे राष्ट्रपति शासन
			लगा दिया। क्योंकि भाजपा समर्थित सगठन
			आरएसएस पर सरकार ने प्रतिबन्ध लगा दिया
			था।
राजस्थान	श्री भरो सिंह शेखावत	डॉ एम चेन्ना रेड्डी	—
१५१२०२			
मध्य प्रदेश	श्री सुन्दर लाल पटवा	बु महमद अली ग्रा	—
१५१२०२			
त्रिपुरा	—	—	—
११३०२-१०४०३			

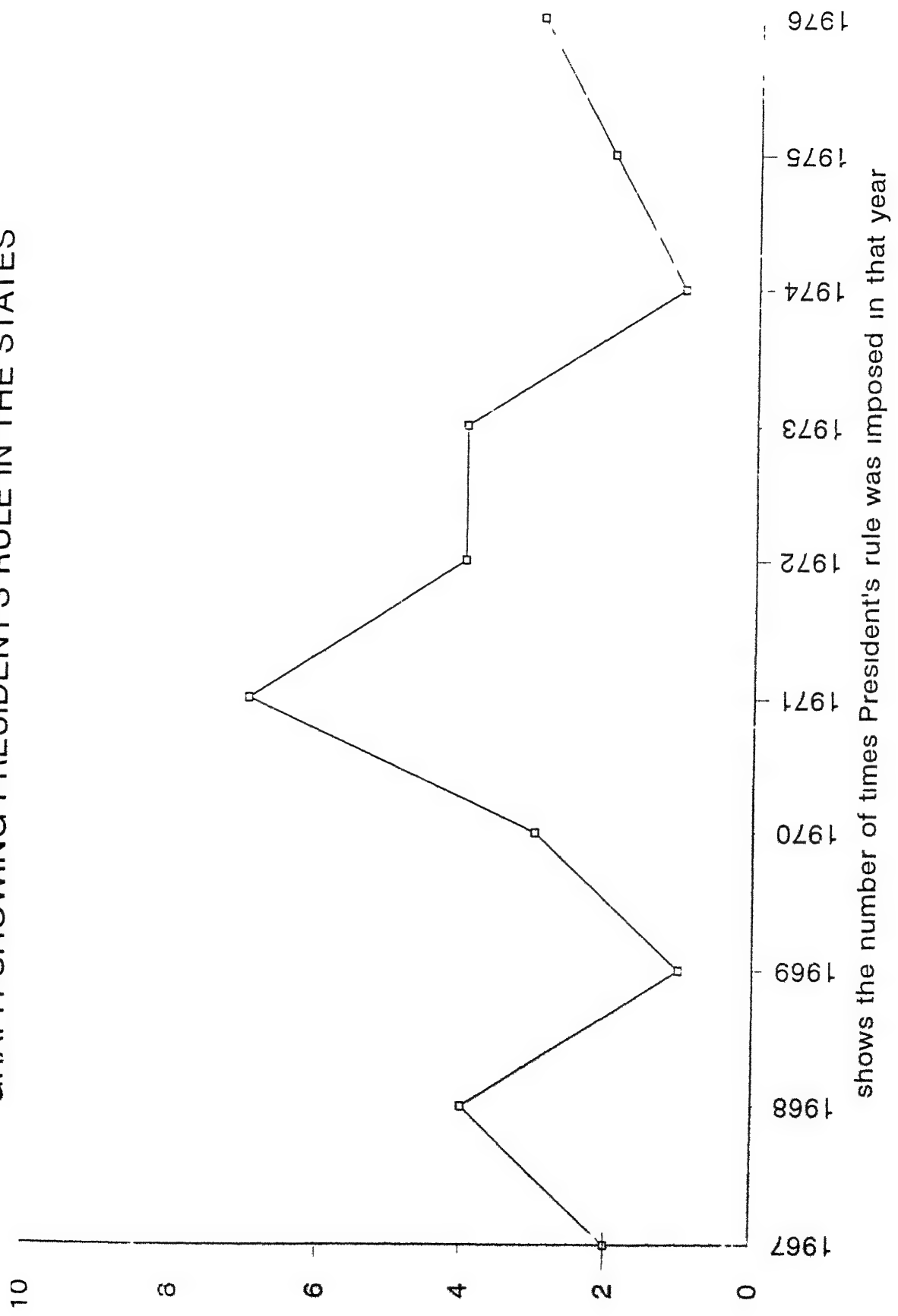
मणिपुर	आर.व. रणवीर सिंह (युनाइटेड फ्रन्ट)	चिन्तामणि पाणिग्रही	पता व पाच विधायका द्वारा अपना समर्थन वापस ले लेने के कारण।
31-01-95 13.12.94	श्री लालू प्रसाद यादव	—	मरकर की निर्धारित अवधि 5 वर्ष पूर्ण हो जाने के कारण
बिहार	कु. मायावती (भाजपा समर्थित)	श्री मोती लाल बोरा	समर्थक दल द्वारा मन्त्रिमण्डल से अपना समर्थन वापस ले लेने के कारण
28-03-95 04-04-95			
उत्तर प्रदेश			
19.10.95 जारी			

GRAPH SHOWING PRESIDENT'S RULE IN THE STATES

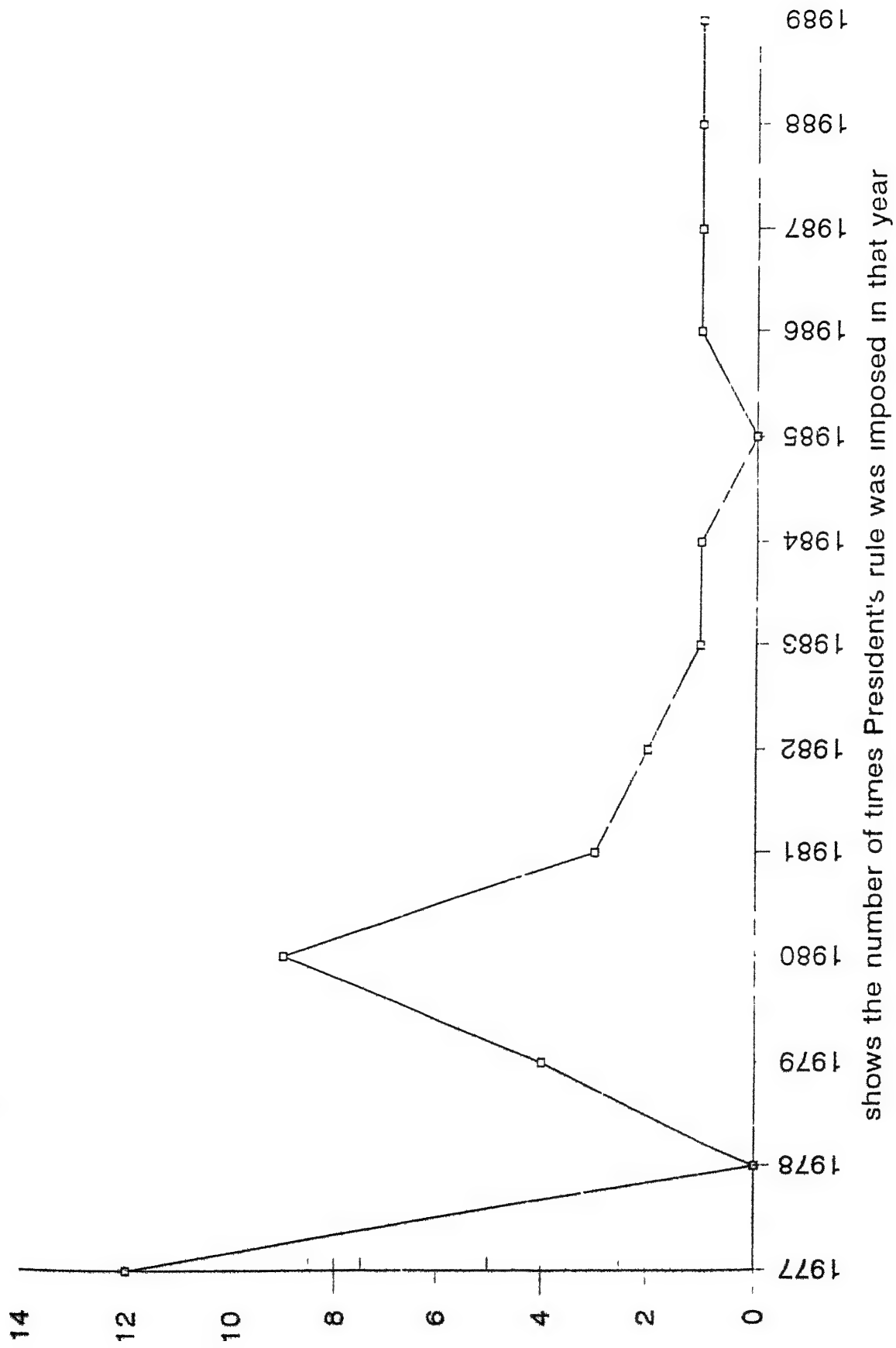


shows the number of times President's rule was imposed in that year

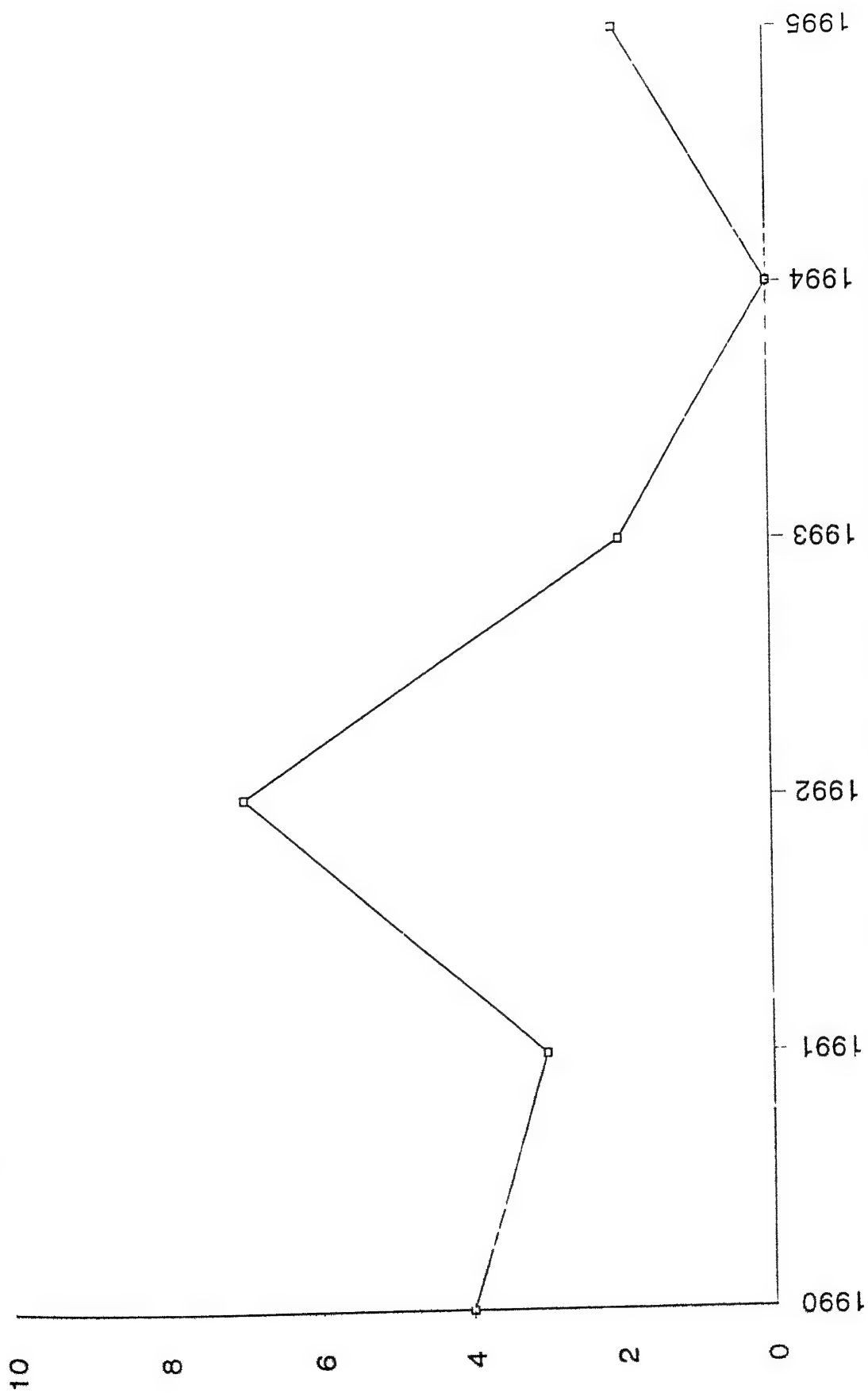
**GRAPH SHOWING PRESIDENT'S RULE IN THE STATES**



GRAPH SHOWING PRESIDENT'S RULE IN THE STATES



GRAPH SHOWING PRESIDENT'S RULE IN THE STATES



shows the number of times President's rule was imposed in that year

जसा कि सलग्न तालिका से भी स्पष्ट है अनुच्छेद 356 का प्रयोग लागू करने का कोई निश्चित मापदण्ड नहीं अपनाया गया है। अनेकों बार राष्ट्रपति शासन राजनीतिक बदले की भावना के कारण लागू किया गया जैसे 1977 व 1980 के ना राज्यों की विधान मन्त्रालयों को एक साथ भंग कर दिया गया था। इसी प्रकार राजनीति दलबदल भी राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू किये जाने का प्रमुख आधार रहा है उदाहरण के लिये बिहार में 1969, 1969 व 1971 में, पश्चिम बंगाल में 1970, केरल, 1970, उत्तर प्रदेश 1968 व 1970। इसी प्रकार गटबन्धन की सरकारों में मतभेद भी राज्य में राष्ट्रपति शासन का कारण रहे हैं उदाहरण के लिये पेंसू में 1953 में, त्रावनकोर कोचीन में 1956 में, आन्ध्रप्रदेश में 1954, उड़ीसा 1961, जम्मू व कश्मीर 1977, कर्नाटक 1977, त्रिपुरा 1977। इसके अतिरिक्त कांग्रेस ने अपनी ही सरकारों के विरुद्ध भी इसका प्रयोग किया है, जबकि कांग्रेस हाईकमान संबंधित राज्यों के मुख्यमंत्रियों से असंतुष्ट थे, उदाहरण के लिये उत्तर प्रदेश 1977 व 1975, आन्ध्र प्रदेश 1973, पंजाब 1951, गुजरात 1974। 1966 में पंजाब में लगाया गया राष्ट्रपति शासन भी इसी श्रेणी में आता है, जबकि पंजाब व हरियाणा का बंटवारा होना था। राज्य में कांग्रेस का ही मंत्रिमण्डल पदारूढ था लेकिन विधायकों में इस विभाजन को लेकर तीव्र असंतोष था।

कुछ ऐसे भी उदाहरण प्राप्त होते हैं जबकि चुनावों के बाद कोई भी दल सरकार बनाने की स्थिति में नहीं था इस श्रेणी में केरल 1965 व 1967 का राजस्थान व उड़ीसा का 1971 का उदाहरण लिया जा सकता है। इसके अतिरिक्त कानून व व्यवस्था में भंग होने का आधार बनाकर भी राष्ट्रपति शासन लागू किया गया है, इसमें केरल 1959, राजस्थान, मध्य प्रदेश, उत्तर प्रदेश हिमाचल प्रदेश 1992 का उदाहरण लिया जा सकता है जबकि राज्यपाल ने राज्य में संवैधानिक तंत्र के विफल होने की रिपोर्ट केन्द्र को भेजी थी।

अतः राष्ट्रपति शासन के उपरोक्त उदाहरण इस बात पर प्रसन्नचिन्ह खड़ा करते हैं कि जिन आधारों पर राष्ट्रपति शासन लागू किया गया है वो वास्तव में संवैधानिक तंत्र के विफल होने के ही उदाहरण हैं। वर्गीकरण के आधार पर देखा जाये तो यह स्पष्ट है



कि जो दल केन्द्र में सत्तारूढ़ हो, उसकी इच्छा ही वास्तव में संवैधानिक तंत्र विफल होने का पीछे कारण बन जाती है।<sup>1</sup> लेकिन एक बात निश्चित तौर पर कही जा सकती है कि केन्द्र में सत्तारूढ़ सभी दलों ने अभी तक संविधान के इस विवादास्पद अनुच्छेद का दम्पेमाल अपने हित में किया है तथा साथ ही यह भी संदेहास्पद है कि केन्द्र ने वास्तव में इसकी संवैधानिक व्याख्या करने पर समुचित ध्यान दिया है। संविधान का यह प्रावधान निश्चित तौर पर केन्द्र को यह मनमाना करने का अधिकार प्रदान करता है, क्योंकि अनुच्छेद 356 (3) में यह कहा गया है कि बिना सदन की अनुमति के, घोषणा दो माह तक प्रवृत्त बनी रहेगी अर्थात् दो माह के लिये केन्द्र किसी भी राज्य की सरकार का बर्खास्त कर राज्य में अपनी सरकार बनाने का प्रभाव कर सकती है। लेकिन दो माह पश्चात् अथवा उससे पूर्व भी (यदि सदन का सत्र चल रहा हो) सदन की स्वीकृति का बहुत महत्व नहीं होता, क्योंकि सदन में सरकार को बहुमत प्राप्त होता है<sup>2</sup> अतः कार्यपालिका द्वारा प्रस्तुत प्रस्ताव पर सदन अपनी की मोहर नहीं लगाती। राज्य में संवैधानिक तंत्र के विफल होने का शब्दार्थ यदि लिया जाये तो दूसरा महत्वपूर्ण अंग जो इस पर रोक लगाता है वो है न्यायालय। सर्वोच्च न्यायालय तथा उच्च न्यायालयों को संविधान की व्याख्या करने का कर्तव्य सौंपा गया है।<sup>3</sup> लेकिन 1977 तक न्यायालयों ने इस प्रकार के राजनैतिक प्रश्नों

1. तमिलनाडु में करुणानिधि की सरकार को 1976 में इस आधार पर बर्खास्त कर दिया गया था कि उनके विरुद्ध 1973 में रिश्वतखोरी के आरोप थे और वो राज्य की स्वायत्तता की मांग भी कर रहे थे। 1977 व 1980 में बर्खास्तगी 'जनता का प्रतिनिधित्व ना बनने के आधार पर 1977 में हा वर्नाटक में अर्स मंत्रिमण्डल को बहुमत का बार में सदन के आधार पर, 1980 में मणिपुर व आसाम में ब्रमरा शैजा व हजारिका मंत्रिमण्डल या राजनीतिव अस्थिरता तथा कुशासन के आधार पर बर्खास्त कर दिया गया था- जे(1) आर(1) सिवाच, दि पालिटिक्स ऑफ दि प्रमीडन्ट्स इन इण्डिया, पृष्ठ 341-387 पूर्वोद्धृत

2. प्रसीडेंट रूल इन दि स्टेट्स राजीव धवन पृष्ठ 106 एनएम त्रिपाठा प्राइवट लिमिटेड (बाम्बे) 1979

3. वही

पर अपना निर्णय देने पर हिचक दिखायी थी।<sup>1</sup> लेकिन 1994 में 'बाम्बई बनाम भारत सघ' के मामले में सर्वोच्च न्यायालय ने अनुच्छेद 356 की वद्यता अथवा अवधता के प्रश्न पर विचार करने के लिये न्यायालयों ने इस प्रकार के विशुद्ध राजनीतिक प्रश्न पर अपना निर्णय देकर अपने को विवाद का विषय बना लिया है। जिसका विस्तृत विवरण अध्याय पाँच में किया गया है।

वास्तव में अनुच्छेद 356 को केन्द्र द्वारा किये जाने वाले दुरुपयोग को रोकने का कारगर उपाय राजनीतिक दलों के पास है। सविधान लागू होने के पिछले 46 वर्षों के इतिहास का देखे तो करीब-करीब हर साल आसतन दो बार किया गया है। जमा कि सलग्न ग्राफ में भी दर्शाया गया है।

यद्यपि यह सख्या भारत जैसा विविधता पूर्ण विशाल राष्ट्र के लिये बहुत ज्यादा नहीं है लेकिन उन कारणों की जाँच करना आवश्यक है कि चाहे आम चुनावों से पूर्व जबकि 17 वर्षों के दौरान केवल दस बार राज्यों में राष्ट्रपति शासन लागू किया गया जबकि 30 सालों में इसे इसका प्रयोग 77 बार किया गया। अभी तक भारत सघ का एक भी राज्य इसके प्रयोग से अच्छता नहीं है। धारा 356 का इतना प्रयोग निश्चित तौर पर इसके पीछे जनता की इच्छा होना भी दर्शाता है। केरल में लगातार सरकारों के पतन के कारण राज्य में राजनीतिक अनिश्चितता व्याप्त हो गयी थी, जिसके कारण जाता इस अवधि के दौरान लगने वाले राष्ट्रपति शासन में अपने को ज्यादा स्वतन्त्र महसूस करता था।<sup>2</sup> चूँकि राजनीतिक दलों के नेता, जो जनता का ही प्रतिनिधित्व करते हैं, ने भी यद्यपि समय-समय पर धारा 356 को लागू किये जाने की कड़ी आलोचना की है, लेकिन किसी ना किसी समय सभी ने इसको लगाये जाने की मांग रखी है। वास्तव में सभी तथाकथित प्रगतिशील दलों ने इसकी आलोचना केवल उसी समय की है, जबकि इसका प्रयोग उनकी सरकारों के विरुद्ध किया गया है। सभी राजनीतिक दलों ने इसकी आलोचना को स्वीकार किया है।

1 सरकारिया कमीशन रिपोर्ट भाग (1) पृष्ठ 154 (1988) केन्द्र राज्य सत्रध आयाग (भारत सरकार मुद्राणालय नासिक द्वारा मुद्रित और राज्यस्थान राज्य बनाम भारत सघ ए. आई. आर. 1977 एस सी 1361 पैरा 147)

2 'प्रेसीडेंट रूल इन केरला' डॉ. एन. आर. विशालाक्षी, यूनीवर्सिटी ऑफ़ केरला, जर्नल ऑफ़ कान्स्टीट्यूशनल एण्ड पार्लियमेन्टरी स्टडीज (1967) पृष्ठ 61

यद्यपि भारत में सघीय प्रणाली स्वीकार की गयी है सविधान में केन्द्र व राज्यों को अधिकार के मामले में पृथक्-पृथक् किया गया है तथापि कुछ विशेष परिस्थितियों से निपटने के लिये केन्द्र को आपात अधिकार प्रदान किये गये हैं। यद्यपि सविधान में इसे रखे जाते समय यह मशा कभी नहीं रही थी कि केन्द्र राज्यों पर हावी हो जाये जिससे राज्यों की स्वतन्त्रता पर आँच आये। तथापि इस बात की आवश्यकता महसूस की गयी थी कि केन्द्र के पास कुछ ऐसी प्रभावी शक्तियाँ अवश्य होनी चाहिये जिससे सघीय व्यवस्था बची रहे<sup>1</sup> और केन्द्र ने इसी कर्तव्य के तहत इस अनुच्छेद का प्रयोग किया है।<sup>2</sup> यहाँ यह ध्यान देने योग्य बात है कि राष्ट्रपति शासन का प्रावधान सकटनालिन स्थितियों के लिये किया है ना कि सामान्य समय के लिये। अतः इसको इसी परिपेक्ष्य में देखा जाना चाहिये।

### अनुच्छेद 356 की राजनीतिक व्याख्या

राष्ट्रपति का राज्यों का शासन हस्तगत करने के अधिकार की राजनीतिक व्याख्या बहुत विस्तृत है तथा इसमें विभिन्न प्रकार की स्थितियों का समावेश होता है। कभी-कभी राज्यों में राष्ट्रपति शासन इसलिये लागू किया जाता है क्योंकि केन्द्र में सत्तारूढ़ दल ने इसे अपनी मुविधा के लिये लागू किया। कभी-कभी इसलिये भी लागू किया गया कि राज्य में वास्तव में कानून व व्यवस्था भंग हो गयी थी तथा सार्वजनिक भ्रष्टाचार बढ़ गया था।<sup>3</sup> कभी-कभी राज्य में अस्थिरता के आधार पर लागू किया गया क्योंकि सत्तारूढ़ दल को सदन में बहुमत का समर्थन प्राप्त है या नहीं इसमें सदेह था, अथवा विधान सभा में मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पास हो गया था। कुछ उदाहरण ऐसे भी मिलते हैं जबकि आर्थिकस्थिति का हवाला देते हुये इस अनुच्छेद का सहारा लिया गया।

1 दि 'प्रेसीडेन्ट रूल इन दि स्टेट्स' राजीव धवन पृष्ठ 106, पूर्वाभूत

2 सविधान के अनुच्छेद 355 केन्द्र व तीन कर्तव्य सोपता है। (i) यह केन्द्र व कर्तव्य है कि व प्रत्येक राज्य को वाह्य आप्रभव से करेगा। (ii) आन्तरिक उपद्रव से भी प्रत्येक राज्य की रक्षा करेगा साथ ही यह भी केन्द्र का ही कर्तव्य है कि वो यह मुनिश्चित करे कि प्रत्येक राज्य की सरकार सविधान के प्रावधानों के अनुरूप ही चलाई जा रही हो।”

3 १९५९ में कर्नाटक सरकार पर व 1990 में तमिलनाडु सरकार पर इसी प्रकार के आरोप लगाये गये थे। (यद्यपि ये आरोप सिद्ध नहीं हो पाये थे)

इस प्रकार राज्या में राष्ट्रपति शासन की उद्घोषणा के आचित्य का सही सिद्ध करने के लिये इस प्रकार के अनेकों उदाहरण दिये गये हैं। इस बात की निष्पक्ष जाँच अत्यन्त आवश्यक है कि य मभी कारण उचित थे या नहीं। जो समय-समय पर केन्द्रीय सरकार द्वारा दिये गये, इस प्रश्न की जाँच के लिये उन सभी कारणों की व्याख्या करना उपर्युक्त होगा जो कि अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत प्रदान किये गये हैं।

(1) सकोर्ण व्याख्या

(2) व्यापक व्याख्या

(1) सकोर्ण व्याख्या अनुच्छेद 355 जो की अनुच्छेद 356 में ही जुड़ा हुआ है केन्द्र को राज्य की सुरक्षा का दायित्व सौंपता है। इसमें पहला कर्तव्य जो केन्द्र का सविधान द्वारा प्रदान किया गया है वो यह है कि (1) राज्य को बाह्य आक्रमणों से उचाय (2) राज्य की आन्तरिक उपद्रवों की स्थिति में रक्षा करे<sup>1</sup>

1 सविधान अनुच्छेद 355> और इसके साथ ही यह सुनिश्चित कर कि राज्य का प्रशासन सविधान के अनुसार चलाया जा रहा है या नहीं।

1971 में ही प्रकाश में आता है। जब जन वाग्रस का समर्थन समाप्त हो जाने के बाद श्री आर.एन. सिंह देव के नेतृत्व वाले मिले जुले मन्त्रिमण्डल ने राज्य विधान सभा में अपना बहुमत खो दिया। मुख्य मंत्री श्री आर.एन.सिंह देव ने राज्यपाल का अपना स्थान पत्र प्रस्तुत कर दिया। तत्पश्चात् राज्यपाल से सभा भंग करने की सिफारिश वर दी लेकिन राज्यपाल डा.एन.एस.असारी ने सभा निलम्बित कर दी इस आशा में कि कांग्रेस पार्टी राज्य में सत्तारूढ़ हो सकेगी लेकिन वो ऐसा करने में विफल रही और तत्पश्चात् विधान सभा भंग कर दी गयी। यहाँ इस बात को उद्धृत करने की आवश्यकता है कि जब उड़ीसा में 1971 में अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत राज्यपाल विधान सभा को भंग करने का सिफारिश करने से बच रहे थे, तो गृह मामला के राज्य मंत्री श्री के.सी.पटेल ने कहा कि 'यदि राज्यपाल विधान सभा को निलम्बित करने की सिफारिश करता है तो वह विभिन्न दलों को विधायकों की खरीद पराजित करने का अवसर प्रदान करता है मेरे विचार में सभा इस पर अपना विरोध प्रकट करेगी। वह मैं समझ सकता हूँ। लेकिन मैं यह नहीं समझ सकता कि राज्यपाल द्वारा जब सभा को सीधे भंग कर देने की सलाह दी जाती है, किसी को भी खरीद पराजित का अवसर नहीं दिया जाता, और सभी दलों के लोगों के पास पुनः जाना चाहिये। और पुनः लौट कर आकर सरकार का निर्माण करना चाहिये, किस प्रकार आलोकतात्रिक कार्यवाही की सजा दी जाती है।'।

अनुच्छेद 356 की यदि व्याख्या की जाये तो उसमें जो तात्परा क्तव्य है वो पहले आगे दूमेरे क्तव्य का ही आधार है। इसका तात्पर्य यह है कि राज्य में ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गया हो जिससे राज्य का प्रशासन सविधान में दिये गये प्रावधानों के अनुसार चलाया जाना संभव न हो। राज्या में बाह्य अथवा आन्तरिक उपद्रव<sup>1</sup> की स्थिति उत्पन्न होने पर भी इस अनुच्छेद के अधीन कार्यवाही करने पर विचार किया जा सकता है।<sup>2</sup>

निश्चय ही यह सत्यभाषी व्याख्या है। इसका तात्पर्य यह कदापि नहीं है कि अनुच्छेद 356 की आवश्यकता केवल उन स्थितियों पर निर्भर करेगी जहाँ राज्य का प्रशासन सविधान के अनुसार नहीं चलाया जा रहा हो। अनुच्छेद 356 बाह्य आक्रमण या आन्तरिक उपद्रव की स्थिति उत्पन्न होने पर भी कार्यवाही करने को आवश्यक करता है।

सकीर्ण व्याख्या का जो मुख्य सिद्धान्त है वो ये है कि राज्य में संवैधानिक तंत्र की विफलता केवल उसी स्थिति में मानी जाये जबकि उसकी प्रकृति बहुत गम्भीर हो। जबकि राज्य में बाह्य आक्रमण अथवा आन्तरिक गड़बड़ों से संबंधी गतिविधियाँ बहुत बढ़ गयी हो, जिसमें राष्ट्रपति का हस्तक्षेप करना आवश्यक हो जाता है।<sup>3</sup>

यदि इस प्रकार की बाह्य अथवा आन्तरिक गतिविधियाँ राज्य की सुरक्षा को खतरा पहुँचा रही हो, जिसका प्रभाव पूरे देश पर पड़ सकता है, ऐसी स्थिति में सविधान के अनुच्छेद

- 1 यहाँ यह ध्यान देने योग्य बात है कि 1977 के पश्चात 'सशस्त्र विद्रोह' से कम किसी आन्तरिक अशांति के आधार पर आपात की उद्घोषणा करना संभव नहीं है। क्योंकि अपने मशोधन में अनुच्छेद 352 में "आन्तरिक अशांति" के स्थान पर "सशस्त्र विद्रोह" शब्द रख दिया गया है।
- 2 राष्ट्रपति अनुच्छेद 352 के अधीन राष्ट्रीय आपात की उद्घोषणा तथा वर करता है जब युद्ध या बाह्य आक्रमण या सशस्त्र विद्रोह द्वारा भारत या उसके विस्तार भाग की सुरक्षा संकट में है। जबकि संवैधानिक तंत्र की विफलता की उद्घोषणा तब करता है जब किसी भी कारणवश विस्तार राज्य में संवैधानिक सरकार नहीं चल सकती है। इसके लिए युद्ध या सशस्त्र विद्रोह में संबंधित कारण आवश्यक नहीं है। "भारत का संविधान एक परिचय" डी डी बसु पृष्ठ 313 (प्रकाश प्रेसि हाल आफ इंडिया प्रांति नयी दिल्ली 1989)
- 3 1963 से ही पंजाब में लम्बी अवधि तक राष्ट्रपति शासन लागू किया जाना का मुख्य कारण आतंकवाद था जिसे भारत के पड़ोसी देशों द्वारा बढ़ावा दिया जा रहा था।

352 के अन्तर्गत कार्यवाही की जाती है।<sup>1</sup> इस प्रकार अनुच्छेद 356 में निहित शब्द “स्थिति” की किसी विश्लेषण से नहीं बाँधा जा सकता है। इससे यह स्पष्ट है कि जानबूझ कर केन्द्र के अधिकार को विस्तृत करने का प्रावधान नहीं किया गया है। यदि जब तक के प्रयोगों को देखते हुये यह मान भी लिया जाये कि अनुच्छेद 356 बहुत विस्तृत अर्थ लिये हुये हैं तब भी यह विचार करने योग्य है कि इसमें दिये गये शब्द सुझाव के तार पर हैं। निश्चय ही दिये गये शब्द सीमित हैं तथा सरकार को मनमार्ग करने का अधिकार नहीं प्रदान करते। यही कारण है कि सरकारिया कमीशन ने यह सुझाव दिया है कि अनुच्छेद 356 का प्रयोग बहुत कम अवसरों पर तथा अत्यावश्यक मामलों में ही अंतिम उपाय के रूप में उस समय किया जाना चाहिये जब अन्य उपलब्ध सभी विकल्पों में से राज्य में संवैधानिक तंत्र को विफल होने से न रोका जा सके या उसमें कोई सुधार न किया जा सके।<sup>2</sup> इन विकल्पों की उपलब्धता संवैधानिक संकट के स्वरूप, उसके कारणों और स्थिति की अत्यावश्यकताओं पर निर्भर करेगी। इन विकल्पों को केवल ऐसे अत्यावश्यक मामलों में छोड़ा जा सकता है, जिसमें केन्द्र द्वारा अनुच्छेद 356 के अधीन तत्काल कार्यवाही न करने के घातक परिणाम हो सकते हैं।

अब तक जो भिन्न-भिन्न अवसरों पर राष्ट्रपति शासन लागू किया गया है उसको देखने से यही प्रतीत होता है कि इस अनुच्छेद का वास्तविक आशय समझने में शासकों द्वारा भूल की गयी है। वास्तव में इसका प्रयोग समुचित रूप में नहीं किया गया है। साथ ही संविधान में इस अनुच्छेद को रखने के पीछे संविधान निर्माताओं की मूल भावनाओं की अवहेलना की गयी है,<sup>3</sup> क्योंकि अब तक इसे लागू किये जाने के विभिन्न मौकों पर केन्द्र द्वारा जो कारण दिये गये हैं, वे कभी-कभी तो उचित प्रतीत होते हैं। लेकिन अनेकों अवसरों पर राजनीतिक उद्देश्यों की पूर्ति करते हुये प्रतीत होते हैं। क्योंकि केन्द्र ने अपने राजनीतिक फायदों के लिये इसका प्रयोग किया है और अपनी कार्यवाही को उचित

1 'लविन 1978 में किये गये संशोधन के बाद अब ऐसी आंतरिक अशांति के आधार पर आपातकाल उद्घोषणा (352 अनु के तहत) नहीं की जा सकती है जहाँ 'सशस्त्र विद्रोह' के कारण राज्य की सुरक्षा संकट में है।' डीडी बसु पृष्ठ 315 पूर्वाधृत

2 सरकारिया कमीशन रिपोर्ट भाग 1 केन्द्र राज्य संबंध आयोग, पृष्ठ (674) पृष्ठ 164

3 वरि एन(0) काटजू पार्लियामेन्ट्री डिबेट्स, वॉल्यूम-11, भाग 2, 1953 कॉलम 1892-94

सिद्ध करने के लिये विभिन्न कारण दिये गये हैं। जिससे केन्द्र का कार्यवाही उचित व सविधान सम्मत प्रतीत हो।

संवधानिक तंत्र के असफल होना राज्यों में विभिन्न कारणों से हो सकता है और जिन कारणों से इस प्रकार की स्थिति उत्पन्न होती है वो भिन्न भिन्न और अतिसूक्ष्म होती हैं। अतः इस अभिव्यक्ति कि किसी राज्य की सरकार संविधान के अनुसार नहीं चलाई जा सकती है ' के अन्तर्गत आने वाली सभी स्थितियों का विस्तार से उल्लेख करना कठिन है। वास्तव में यह निश्चित करना केन्द्र का कर्तव्य होता है कि किसी राज्य में संवधानिक विफलता की स्थिति तो नहीं उत्पन्न हो गयी है।

पिछले उदाहरणों को देखते हुये तो निश्चित तौर पर इसका वर्गीकरण मुश्किल है कि किन-किन स्थितियों से राज्य में संवधानिक तंत्र की विफलता का आशय निकाला जाये क्योंकि अनगिनत ऐसे उदाहरण भरे पड़े हैं जबकि उन्हीं परिस्थितियों में एक राज्य में कार्यवाही की गयी और दूसरे राज्य में नहीं। फिर भी इस अनुच्छेद की संकल्पना के अन्तर्गत कानूनी स्थितियों में संवधानिक तंत्र असफल माना जाये और कानून की स्थितियों में न माना जाय, इस बात के उदाहरण निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत विभाजित किया जा सकता है।

- 1 राजनीतिक संकट
- 2 आन्तरिक विद्रोह
- 3 प्रत्यक्ष रूप से गतिरोध उत्पन्न होना
- 4 संघ कार्यपालिका के संवधानिक निर्देशों का पालन न करना।
- 5 वित्तीय कारण।

## I राजनीतिक संकट

एक बड़ी संख्या में राष्ट्रपति शासन लगाये जाने का कारण राजनीतिक रहा है जो की निम्नलिखित स्थितियों में हो सकता है—

(1) आम चुनावों के बाद कोई भी दल या दल का गठबन्धन विधान सभा में पूर्ण बहुमत नहीं प्राप्त कर सके और राज्यपाल द्वारा सभी संभव विकल्पों की तलाश करने के बावजूद ऐसी स्थिति हो गयी हो, जिसमें किसी ऐसी सरकार का गठन करना मुश्किल हो जाये, जिसे विधान सभा का विश्वास प्राप्त हो। जैसा कि केरल में 1965 में जबकि चुनावों के बाद किसी

भा दल को स्पष्ट बहुमत नही प्राप्त हुआ।<sup>1</sup> अतः राज्यपाल ने राज्य में सरकार बनाने की सभावना न होने के कारण राज्य में राष्ट्रपति शासन की सिफारिश कर दी।

(2) ऐसा संकट उस समय भी उत्पन्न हो सकता है जबकि राज्य विधान सभा में बहुमत न मिल पाने के कारण मंत्रिमण्डल त्याग पत्र दे दे अथवा उसके खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव पास हो जाने के कारण राज्यपाल उस बर्खास्त कर दे और राज्य में वकल्पिक सरकार बनाये जान की कोई सभावना न बची हो जिसे विधान सभा में विश्वास मत प्राप्त हो सकता हो—

1 यदि किसी राज्य की सरकार, यद्यपि जिसका विधान सभा में पूर्ण बहुमत है कुछ समय से जानबूझकर सविधान और कानून की अवहेलना कर रही हो उत्तर प्रदेश में 1995 में असंवैधानिक गतिविधियों में लिप्त था<sup>2</sup>

2 यदि किसी राज्य की सरकार जानबूझ कर गतिरोध उत्पन्न करती है या ऐसी नीति अपनाती है जिससे सविधान में परिकल्पित उत्तरदायी सरकार चलाने में गतिरोध उत्पन्न होता हो।

3 यदि राज्य सरकार चाहे वह प्रकट रूप से संवैधानिक तरीके से कार्य कर रही हो किन्तु किसी विशिष्ट उद्देश्य से उत्तरदायी सरकार के सिद्धान्तों और परम्पराओं की इसलिये अवज्ञा कर रही हो कि वह उसके स्थान पर तानाशाही ढंग से कार्य करना चाहती है।

1 केरल में 1965 में केरल विधान सभा चुनावों में यद्यपि किसी भी दल का बहुमत नहीं प्राप्त था परन्तु कम्युनिस्ट पार्टी सबसे बड़ा विधायक दल था और इसके नेता श्रीनम्बूदरीपाद सरकार बनाने तथा अपना बहुमत सिद्ध करने को तैयार थे परन्तु फिर भी सरकार बनाने का अवसर नहीं दिया गया और निर्वाचित विधायकों को शपथ दिलवाने से पूर्व ही विधान सभा को भंग कर दिया गया जबकि आन्ध्र प्रदेश में 1954 में व राजस्थान में 1967 में 'सबसे बड़े दल का सिद्धान्त' के आधार पर मंत्रिमण्डल का गठन का अवसर राज्यपालों द्वारा दिया गया जबकि इन दोनों में अवसर पर कांग्रेस पार्टी को सदन में बहुमत नहीं प्राप्त था।

2 उत्तर प्रदेश में मुलायम सिंह यादव की सरकार द्वारा चलाये जा रहे 'हल्का माल' कार्यक्रम से स्पष्टतः राज्य में अराकता का माहौल बन गया था। उन्होंने बन्दाय ग्रहमंत्रा श्री चन्द्राण का निर्देश का स्पष्ट उल्लंघन किया था। लेकिन उनके खिलाफ उस समय कार्यवाही नहीं की गयी थी। 1995 में वेगल सरकार पर 1991 में तमिलनाडु की प्रमुख सरकार पर भी इसी प्रकार के आरोप लगाये गये थे।



4 यदि कोई मन्त्रिमण्डल चाहे वह उचित रूप से गठित ही क्या न किया गया हो, सविधान के उपबन्धों का उल्लंघन करता है, या सविधान द्वारा प्राधिकृत ना किये गये प्रयोजनों के लिये अपनी शक्तियों का प्रयोग करता है उसपर चेतावनियों का असर न हो तो राज्य में सवधानिक तंत्र की जिम्मेदारी ही माना जायेगा।

5 यदि कोई राज्य सरकार हिंसात्मक क्रांति या विद्रोह करने के लिये बटावा दे रहा हो, या विदेशी शक्ति से मिलकर या अकेले हिंसक विद्रोह करती हो।

## II प्रत्यक्ष रूप से गतिरोध उत्पन्न होना

कभी-कभी ऐसी भी परिस्थितियाँ उत्पन्न हो सकती हैं, जबकि राज्य सरकार अपने उत्तरदायित्वों के निर्वहन से इनकार कर देता हो अथवा समस्याओं के उत्पन्न होने पर उनको दूर करने में कोई रुचि नहीं लेता हो—

1 यदि कोई मन्त्रिमण्डल चाहे वो लोकप्रिय ढंग से चुन कर ही क्यों न सत्तारूढ़ हुआ हो, आन्तरिक उपद्रव की स्थिति में कार्यवाही करने से इनकार कर दे<sup>1</sup> या ऐसी स्थिति उत्पन्न होने पर उचित कार्यवाही न करे जिसके परिणामस्वरूप प्रशासन पगु हो जाये और राज्य की सुरक्षा खतरे में पड़ जाये।

2 यदि भूचाल व तूफान, महामारी और बाढ़ आदि जैसी अभूतपूर्व और गंभीर प्राकृतिक आपदाओं से राज्य का प्रशासन पूर्णतया पगु हो जाये और राज्य की सुरक्षा को खतरा हो साथ ही राज्य सरकार इसको दूर करने के लिये अपनी शासकीय शक्ति का प्रयोग करने की इच्छुक न हो या असमर्थ हो।

---

1 आन्ध्र प्रदेश में 1973 में व उत्तर प्रदेश में 1975 में जहाँ कांग्रेस मन्त्रिमण्डल सत्तारूढ़ था कि मुख्यमन्त्रियों ने राज्य में चल रहे उपद्रवों को रोक पाने में अपनी असमर्थता जतायी थी इसी प्रकार गुजरात में 1974 में मुख्यमंत्री श्री चिमन भाई पटेल जो कांग्रेस के ही थे, ने राज्य में चल रहे आंदोलनों को रोक पाने में असमर्थ होने पर त्यागपत्र दे दिया था। 'राज्य व संघ क्षेत्रों में राष्ट्रपति शासन पृष्ठ 16 लोकसभा सचिवालय 1991

प्रायः राज्यपाल को अपने मंत्रिमण्डल के परामर्श से ही विधान सभा भंग करने का शक्ति का प्रयोग करना होता है। परन्तु यदि मंत्रिमण्डल का बहुमत न हो तो राज्यपाल उक्त परामर्श बाध्यकर नहीं होता है अनुच्छेद 164 (2) की यह अपेक्षा कि मंत्रिमण्डल नामांकित रूप में विधान सभा के प्रति उत्तरदायी होगा, पूरी नहीं होगी। इस सम्बन्ध में यह उचित होगा कि यदि विधान सभा अपनी सामान्य अवधि से आधी अवधि तक बनी रही हो तो इसे भंग किया जा सकता है। मतदाताओं के राजनीतिक विचार और राज्य में विभिन्न राजनीतिक दलों को प्राप्त उनके समर्थन में पिछले है चुनाव के बाद तब तक परिवर्तन हो सकता है।

ऐसी स्थिति उत्पन्न होने पर राज्यपाल को सभी मंगत तथ्या पर ध्यान पूर्वक विचार कर लेने के बाद यह निर्णय लेना चाहिये कि चुनाव कराया जाये या नहीं। क्योंकि बार-बार चुनाव कराने से प्रशासन की निरन्तरता नहीं बनी रहती और इससे विकास संबंधी कार्यकलापों में व्यवधान आता है। इससे जनता की भावनाएँ उत्तेजित हो सकती हैं इसके अलावा अल्पअवधि के अन्तराल के दौरान होने वाले चुनावों का व्यय सहन करने में व्यवस्था असमर्थ होती है। अतः संभावित राजनीतिक गड़बड़ी की स्थिति में राज्यपाल को ऐसी सभी संभावनाओं का पता लगाना चाहिये जिससे विधान सभा में बहुमत प्राप्त सरकार बनायी जा सकती हो। और यदि इस प्रकार की सरकार बनाना संभव न हो और बिना किसी विलम्ब के नये चुनाव कराये जा सकते हो तो ऐसे मंत्रिमण्डल को जिसकी अवधि समाप्त होने वाली हो काम चलाऊ सरकार के रूप में बने रहने देना उचित होगा अनुचित नहीं। तत्पश्चात् राज्यपाल के लिये यह उचित होगा कि संवैधानिक संकट संबंधी निर्णय निर्वाचकों पर छोड़कर विधान सभा को भंग कर दे। ऐसी अन्तरिम अवधि के दौरान कामचलाऊ सरकार को कार्य करने की अनुमति होगी। लेकिन नीति संबंधी कोई बड़ा निर्णय नहीं करेगी केवल दैनिक कार्य करेगी।

लेकिन उपरोक्त स्थितियाँ न होने पर राज्यपाल के लिये विधान सभा भंग कर काम चलाऊ सरकार बनाना उचित नहीं होगा राज्यपाल विधान सभा को भंग किये बिना राष्ट्रपति शासन लागू करने की घोषणा उचित होगी।

### III आन्तरिक विद्रोह

अनुच्छेद 355 के अवलोकन से ज्ञात होता है कि संविधान में राज्या की सरकार के “प्रजातांत्रिक संसदीय स्वरूप” की रक्षा करने के संघ के कर्तव्य के साथ-साथ राज्यों का भी कर्तव्य है कि वो राज्य की सरकार को संविधान के उपबन्धों के प्रतिकूल या निष्ठाहीन तरीके से न चलाये। इसी सिद्धान्त को दृष्टि में रखते हुये नीचे कुछ ऐसी परिस्थितियों का उल्लेख किया गया है, जिससे आन्तरिक विद्रोह के कारण संवैधानिक व्यवस्था भंग हो सकती है।

ऐसी परिस्थिति को दो भागों में बाँटा जा सकता है, पहला/ जबकि विधान सभा में बहुमत की संभावना न होने पर मंत्रिमण्डल स्वयं त्यागपत्र दे देता है जैसा कि बिहार में 1969 में, उड़ीसा में 1973 में और आन्ध्र में 1954 में हुआ। लेकिन इन सभी मामलों में राज्यपाल ने विपक्षी दलों द्वारा बहुमत के समर्थन का दावा पेश करने के बाद भी वैकल्पिक मंत्रिमण्डल के निर्माण के लिये कोई कदम नहीं उठाया।

दूसरा/ जबकि बहुमत प्राप्त मंत्रिमण्डल को केन्द्र इशारे पर बर्खास्त कर दिया जाये जैसा पेंसू में 1953 में, केरल में 1959 में, हरियाणा में 1967 में और 1992 में हिमाचल प्रदेश, मध्य प्रदेश और राजस्थान में किया गया।

3 ऐसी स्थिति उत्पन्न होने पर जबकि विधान सभा में बहुमत प्राप्त पार्टी मंत्रिमण्डल का गठन करने अथवा सत्ता में बने रहने से इनकार कर दे और विधान सभा में बहुमत प्राप्त बहुत से दल मिलाकर मंत्रिमण्डल का गठन करने के राज्यपाल के सभी प्रयास असफल हो गये हों।

ऐसी स्थिति आन्ध्र प्रदेश में 1973 में उत्पन्न हुयी जबकि मंत्रिमण्डल को सदन में बहुमत प्राप्त था। राज्य के तेलगाना क्षेत्रों को पृथक् करने के प्रश्न का लेकर दल में विभाजन की स्थिति उत्पन्न हो गयी थी।<sup>1</sup>

---

1 राष्ट्रपति को राज्यपाल का प्रतिवेदन, 17 1 73 तथा लोकसभा वाद विवाद, 28 2 73 कॉलम—230—231

ऐसी ही उदाहरण उत्तर प्रदेश को 1973 का मिलता है जबकि मुख्यमंत्री श्री कमलापति त्रिपाठी ने उस समय त्यागपत्र दे दिया था जबकि राज्य विधान सभा में उन्हें पूर्ण बहुमत प्राप्त था। क्योंकि राज्य में पी.ए.सी. की अनुशासनहीनता सवधी कठिनाइयों के कारण राज्य के शासन के निष्पादन तथा मनोबल पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा था। मुख्यमंत्री का विचार था कि सघ सरकार द्वारा प्रत्यक्ष मत्ता अपने हाथ में लेने से शांति स्थापित करने तथा राज्य की सुरक्षा बनाये रखने में सहायता मिलेगी।<sup>1</sup>

उपरोक्त सभी स्थितियों में अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत राष्ट्रपति शासन लागू करने से पहले राज्यपाल के पास एक या इससे अधिक विकल्प हो सकते हैं। वह विधान सभा को भी भंग कर सकता है ताकि नये चुनाव कराये जा सकें और मतदाताओं द्वारा राजनीतिक गतिरोध को समाप्त किया जा सके।

जसी की स्थिति दूसरे खण्ड में दर्शायी गयी है, उल्लिखित स्थिति आने पर राज्यपाल ऐम. मंत्रिमण्डल को जिसकी अवधि समाप्त होने वाली है, उतनी अवधि के लिये कामचलाऊ सरकार बनाकर सरकार चलाने के लिये कह सकता है, जब तक नये चुनाव न हो जायें और नया मंत्रिमण्डल कार्यभार न सभाल ले। परन्तु इन विकल्पों की वधता एक अलग विषय है, और उनका औचित्य या व्यवहार्यता दूसरा विषय।

#### IV सघ के सवैधानिक निर्देशों का पालन न करने पर

उपरोक्त स्थितियों में ही केवल सवैधानिक तंत्र की विफलता नहीं मानी जायेगी अपितु केन्द्र सरकार द्वारा दिये गये निर्देशों का पालन न करने पर भी केन्द्र को सविधान के अन्तर्गत कार्यवाही का अधिकार प्रदान किया गया है।

(1) सविधान के किसी उपबन्ध के अन्तर्गत जैसे अनुच्छेद 256, 257 और 339 (2) या आपात् स्थिति के दौरान अनुच्छेद 253 के अन्तर्गत यदि सघ सरकार अपनी कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग करते हुये कोई निर्देश जारी करे और पर्याप्त चेतावनी और अवसर देने के बावजूद राज्य सरकार उसका पालन न करे और साथ ही अनुच्छेद 365 के अन्तर्गत राष्ट्रपति यह समझता हो कि ऐसी स्थिति उत्पन्न हुई है जिसमें अनुच्छेद 356 में उल्लिखित कार्यवाही की जा सकती है।

1 लोकसभा वाद विवाद, 23 7 73, कॉलम 254-255

(2) यदि किसी भी स्तर की लोक अव्यवस्था पतन के कारण राज्य की सुरक्षा को खतरा हो तो राज्य सरकार का यह कर्तव्य हो जाता है कि वह इस अव्यवस्था की सूचना संघ सरकार को दे और यदि राज्य सरकार इस सम्बन्ध में संघ को सूचना नहीं दे सके तो इस प्रकार से सूचित न करने से संघ सरकार की कार्यपालिका शक्ति के प्रयोग में बाधा उत्पन्न की है। यह माना जा सकता है और ऐसी स्थिति में संघ सरकार का अनुच्छेद 257 (1) के अन्तर्गत उपयुक्त निर्देश दे देना उचित होगा। यदि राज्य सरकार मंत्र कार्यपालिका द्वारा अनुच्छेद 257 (1) के अन्तर्गत दिये गये निर्देशों का पर्याप्त चेतावनी देने के बावजूद पालन नहीं करे तो राष्ट्रपति के लिये यह समझना उचित होगा कि अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत कार्यवाही की जा सकती है।

#### ✓ आर्थिक अस्थिरता

सविधान सभा में श्री के. सदानन्द ने भविष्यवाणी की थी कि आर्थिक आधारों पर राष्ट्रपति शासन लागू करने का एक महत्वपूर्ण कारण बन सकता है। यद्यपि केवल आर्थिक आधार पर कार्यवाही करने का एक मात्र कारण नहीं बन सकता लेकिन अन्य कारणों के साथ एक महत्वपूर्ण कारण अवश्य बन सकता है। 1959 में केरल में जबकि राज्य सरकार के खिलाफ इस आधार पर कार्यवाही की गयी थी कि राज्य की वित्तीय स्थिति बहुत खराब हो गयी है क्योंकि राज्य ने रिजर्व बैंक से ओवर ड्राफ्ट लिया है, जबकि सच्चाई यह थी कि केवल केरल में ही यह स्थिति नहीं थी अन्य दूसरे राज्यों की भी यही स्थिति थी। उड़ीसा में 1961 में वित्त मंत्री श्री आर.एन. सिन्हा देव ने उस समय तक विधान सभा में बजट प्रस्तुत करने से इनकार कर दिया जब तक कि कांग्रेस गणतन्त्र परिषद के गठबंधन के बने रहने का आश्वासन नहीं प्राप्त हो जाता।<sup>1</sup> पश्चिम बंगाल में राज्यपाल श्री धर्मवीर ने जब राज्य में राष्ट्रपति शासन की सिफारिश की तब उन्होंने उन कठिनाइयों

---

1 'राजीव धवन, प्रैसीटेंट्स रूल इन द स्टेट्स, बाम्बे, एन0 एम0 त्रिपाठी प्रा0 लि0, 1979, पृष्ठ-112-113

का ना जिक्र करना आवश्यक समझा जो कि उन्हे राज्य बजट पास करने म उठानी पड रही थी, क्याकि अध्यक्ष ने विधान सभा को अनिश्चित काल के लिये स्थगित कर दिया था, जबकि विधान सभा को बजट पर तथा महत्वपूर्ण अध्यादेशो को नियमित करने के लिये बिल लाना आवश्यक था।

विहार मे 1968 मे राज्यपाल ने अपनी रिपोर्ट मे यह इंगित किया कि राज्य म राष्ट्रपति शासन इसलिये अनिवार्य ह क्याकि जिससे उन्हे उन आवश्यक कदम उठाने का माका मिले सके, जिससे पहली जुलाई 1968 से पहले राज्य की आकस्मिक निधि मे से धन निकाल सके।

पजाब मे 1968 मे गभीर स्थिति उत्पन्न हो गयी जबकि अध्यक्ष श्री जोगिन्दर सिंह मान ने विधान सभा को स्थगित कर दिया। राज्यपाल ने ऐसी स्थिति म अपने अधिकारो का प्रयोग करते हुये वित्तीय अध्यादेश जारी किया। ओर विधान सभा का मत्र बुलाया आर आदश दिया कि सदन बिल पर तथा अन्य आर्थिक मामलो पर विचार करे। आर यह सब अध्यक्ष द्वारा सभा का स्थगन करने के दारान किया जा रहा था।<sup>1</sup> 18 मार्च 1968 का जबकि सभा पुन एकत्रित हुयी तब अध्यक्ष ने पुन व्यवस्था दी कि वे सभा को स्थगित कर चुके हे अत कानूनन कार्यवाही नहीं हो सकती है। तत्पश्चात आर्थिक मामलो पर विचार करने हेतु उपाध्यक्ष को सदन की अध्यक्षता करनी पडी। इसी दौरान पजाब उच्च न्यायालय ने अपने निर्णय म यह व्यवस्था दी कि यद्यपि राज्यपाल विधान सभा को पुन बुलाने का ओदश दे सकता ह लेकिन चूँकि अध्यक्ष ने सदन को पुन स्थगित करने की व्यवस्था दी थी अत इस दौरान सदन द्वारा जो भी कार्यवाही की गयी थी वो असंवधानिक थी लेकिन उच्च न्यायालय के उक्त फगले को सवाच्च न्यायालय ने उलट दिया क्योंकि राज्य मे आर्थिक गत्यावरोध की स्थिति उत्पन्न हो गयी थी जबकि ऐसी स्थिति म अध्यादेश जारी करना आवश्यक था।<sup>2</sup> गुजरात मे 1971 म राज्यपाल द्वारा मुख्यमन्त्री को यह सलाह दी गयी कि वो विधान सभा को भग करने की सस्तुति कर दे ताकि आगामी वर्ष के लिये बजट पास किया जा सके।

1 दलबदल आर राज्या का राजनीति, सुभाष सी0 कश्यप', पृष्ठ-276 मानाक्षा प्रकाशन, मरठ।

2 वहीं पृष्ठ-280

प्रत्येक राज्य की सरकार के लिये आर्थिक मामला महत्वपूर्ण होता है। प्रत्येक राज्य की सरकार व जनता के प्रति जवाबदेह होती है और उसे बजट पास करना आवश्यक होता है। बजट पास करने को राजनीतिक मुद्दा बनाया जाता है। हर बार ऐसी स्थिति उत्पन्न की जाती है जिससे सरकार बजट न पास करा सके। यह कहना अतिशयोक्ति नहीं होगी कि कभी-कभी यह राज्य व राजनीतिज्ञों द्वारा किया जाता है और कभी-कभी यह सरकार और विपक्ष के उन राजनीतिज्ञों द्वारा किया जाता है, जिससे राज्य में विवाद उत्पन्न किया जा सक, जाकि अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत कार्यवाही करने का आधार बने। यद्यपि इस प्रकार की आर्थिक परिस्थितियाँ बहुत अधिक नहीं उत्पन्न होती जिनके आधार पर कार्यवाही की जाय, लेकिन फिर भी अनुच्छेद 356 के लिये इसको बार-बार आधार बनाना उचित नहीं होगा।

इसमें कोई शक नहीं कि कुछ ऐसे राज्य में जहाँ राष्ट्रपति शासन कानून व व्यवस्था की गम्भीर स्थिति उत्पन्न होने प्रशासनिक और आर्थिक स्थिति का वास्तविक संकट उत्पन्न होने पर ही लागू किया गया।

### व्यापक व्याख्या

अनुच्छेद 356 को व्यापक व्याख्या बहुत विस्तार से नहीं की जा सकती, क्योंकि इसके अन्तर्गत उन स्थितियों को रखा जा सकता है जबकि केन्द्र सरकार ने उपरोक्त स्थितियों के ना होने पर भी इस धारा का प्रयोग किया है। यहाँ यह ध्यान देने योग्य बात है कि प्रारम्भ में न्यायालय ने भी केन्द्र के कथित अधिकारों में हस्तक्षेप से बचने का प्रयत्न किया था। उसके अनुसार, अनुच्छेद 356 का प्रयोग वास्तव में केन्द्रीय कार्यपालिका द्वारा लिया गया एक राजनैतिक निर्णय है।<sup>1</sup> लेकिन बाद के वर्षों में न्यायालयों ने अपने पूर्व के दृष्टिकोण को बदलते हुये कार्यपालिका के अधिकारों में हस्तक्षेप किया है। 'बोम्बई ग्लाम भारत सत्र' के मामले में न्यायालय का मत था कि यद्यपि अनुच्छेद 74 (2) में न्यायालय राष्ट्रपति को दी गयी सलाह की जाँच नहीं कर सकता तथापि न्यायालय का मानना है कि जिन तथ्यों के आधार पर ऐसी उद्घोषणा की गयी है वो उस सलाह का भाग नहीं माना

---

1 राजस्थान बनाम भारत सच एआई आर 1977 (एससी 1361) परा 147

जा सकता। अतः न्यायालय अनुच्छेद 356 की वधता की जाँच कर सकता है।<sup>1</sup> न्यायालय ने यद्यपि केन्द्रीय कार्यपालिका द्वारा अनुच्छेद 356 का मनमाना प्रयोग करने पर रोक लगाने का अवश्य प्रयत्न किया है, लेकिन न्यायालय ने अपने इसी निर्णय द्वारा दुरुपयोग करने का अधिकार भी केन्द्र को सुर्पुद कर दिया है जोकि काफी विवादास्पद है।<sup>2</sup>

वास्तव में केन्द्र को प्रदत्त शक्ति का क्षेत्र काफी व्यापक है। यहाँ कुछ ऐसी स्थितियों का उल्लेख किया जा रहा है जबकि यद्यपि अनुच्छेद 356 के प्रयोग को उचित नहीं ठहराया जा सकता परन्तु इसका प्रयोग किया गया है।

1 किसी राज्य में कुशासन का मामला जहाँ विधिवत रूप से गठित मन्त्रिमण्डल जिसे विधान सभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त हो, कार्य कर रहा हो जैसा कि केरल में 1959 का मामला, तमिलनाडु में 1976 में प्रमुख मन्त्रिमण्डल का बहुमत हाने के बावजूद उसपर शक्तियों के दुरुपयोग करने भ्रष्ट कार्यों में लिप्त रहना तथा 'आपातकाल' के दौरान समरशिप संबंधी सभ के अनुदेशों को लागू ना करने संबंधी आरोपों के आधार पर राष्ट्रपति शासन लागू किया गया था,<sup>3</sup> जबकि इन सभी आरोपों की पुष्टि नहीं हो पायी थी। 1992 में भाजपा शासित राज्य सरकारों को भी राज्य में प्रतिबन्धित संगठनों पर रोक लगाने में असमर्थता के आरोपों के आधार पर ही हटाया गया था। वास्तव में इन मामलों को उस श्रेणी में रख सकते हैं जबकि ऐसी स्थिति में राष्ट्रपति शासन लागू करना उस प्रयोजन से असंगत होगा, जिसके लिये अनुच्छेद 356 में शक्ति प्रदान की गयी है। संविधान निर्माताओं ने भी यह सुनिश्चित रूप से स्पष्ट किया है कि इस शक्ति का प्रयोजन यह नहीं है कि इसे अर्द्धी सरकार बनाने के प्रयोजन के लिये किया जाये।

1 एस.आर. नाम्बई बनाम भारत संघ एआईआर 1994 1970 एस.सा (परा 57)

2 1992 का विवादित ढाँचे के मुद्दे पर भाजपा की चार राज्य सरकारों का मन्त्र सरवर द्वारा बर्खास्त करने की कार्यवाही का सर्वोच्च न्यायालय ने समर्थन किया जबकि कार्यवाही का मूल आधार ही गलत था-- विस्तार के लिये देखें अध्याय पाँच

3 दि. टि.ब्यू.न 1 अप्रैल 1973, पृष्ठ 9



2 यदि कोई मंत्रिमण्डल त्यागपत्र दे देता है या उसे बहुमत न होने के कारण बर्खास्त कर दिया जाता है। और राज्यपाल किसी वैकल्पिक सरकार की सहायता की जाँच किये बिना राष्ट्रपति शासन लागू करने की सिफारिश कर देता है।

आन्ध्र प्रदेश में 1954 में कांग्रेस मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पास हो जाने के कारण पतन हो गया। परिणामस्वरूप विपक्षी गठबन्धन प्रजा समाजवादी पार्टी तथा साम्यवादी दलों ने राज्यपाल के समक्ष सरकार बनाने का दावा किया, जिसे राज्यपाल ने अस्वीकार कर राष्ट्रपति शासन लागू करने की सलाह दे दी थी। इसी प्रकार 1965 में केरल में, राजस्थान में 1967 में उड़ीसा में 1971 व 1973 में आदि ऐसा उदाहरण है जबकि वैकल्पिक सरकार बनने की स्थितियाँ होने के बावजूद सरकार बनाये जाने का प्रयत्न नहीं, किया गया।

3 विधिवत् गठित मंत्रिमण्डल को हटाने के लिये आर गज्य विधान सभा को केवल इस आधार पर भग करने के लिये कि लोक सभा के आम चुनाव में राज्य की सत्ताधारी पार्टी की बुरी तरह हार हुयी है, अनुच्छेद लागू किया जाना। ऐसी स्थिति 1977 व पुन 1980 में उत्पन्न हुयी 1977 में चुनावों के पश्चात जनता पार्टी को समस्त उत्तर भारत में भारी विजय मिली, जिसके परिणामस्वरूप जनता सरकार जो केन्द्र में पहली बार सत्तारुढ़ हुयी थी, ने कांग्रेस शासित नौ राज्यों की सरकारों को बिना राज्यपाल के प्रतिवेदन के बर्खास्त कर दिया कारण था उन राज्यों के निर्वाचकों ने सरकार के विरुद्ध मत दिया है। इसी की पुनरावृत्ति 1980 में हुयी जबकि कांग्रेस पार्टी पुन आपार बहुमत से केन्द्र में सत्तारुढ़ हुयी उसने भी जनता सरकार द्वारा किये गये कृत्य का ही अनुसरण करते हुये नौ राज्यों की विधान सभाओं को भग कर दिया जबकि इन दोनों ही अवसरों पर 'संवैधानिक तंत्र की विफलता' जैसी कोई बात नहीं थी। निश्चित रूप से दोनों ही वायव्याही राजनैतिक बदल का परिणाम थी।

4 ऐसे भी उदाहरण दिये जा सकते हैं, जबकि विधिवत् रूप से गठित मंत्रिमण्डल जिसे सदन में नौ हराया गया हो, के परामर्श के बावजूद राज्यपाल विधान सभा को भग करने से इनकार कर देता है और मंत्रिमण्डल को सदन में बहुमत की जाँच करवाने और

बहुमत के प्रदर्शन का अवसर दिये बिना केवल अपने ही व्यक्तिगत मूल्यांकन के आधार पर कि मंत्रिमण्डल को बहुमत का विश्वास प्राप्त नहीं हो सकता, उसको बर्खास्त करने और राष्ट्रपति शासन लागू करने की सिफारिश कर सकता है।

1977 में कर्नाटक में कांग्रेस को विधान सभा में पूर्ण बहुमत का समर्थन प्राप्त था। लेकिन मुख्यमंत्री श्री देवराज अर्स को कांग्रेस की सदस्यता से निलम्बित कर दिया गया था अतः जो कांग्रेस विधायक पार्टी के नेता नहीं रहे गये थे। लेकिन मुख्यमंत्री ने दावा किया था कि उन्हें विधान सभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त है तथा इस बात की जाँच सदन में की जानी चाहिये लेकिन राज्य में राष्ट्रपति शासन की सिफारिश कर दी गयी, जो कि निश्चित तार पर केन्द्र के ही इशारे पर किया गया था, क्योंकि उस समय जनता पार्टी केन्द्र में सत्तारूढ़ थी। इसी प्रकार की कार्यवाही 1968 में हरियाणा में व पश्चिम बंगाल 1970 में की गयी थी।

राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू करने के अनेको कारण रहे हैं। न्यायालय ने यद्यपि समय-समय पर अपने निर्णयों द्वारा इसको निश्चित सीमा में बाँधने का प्रयास किया है तथापि संसदीय प्रणाली में जहाँ संसद व विधान मण्डल का गठन जनता के चुने हुये प्रतिनिधियों द्वारा होता है, वहाँ तथा सरकार का गठन भी उसी गुट से होता है, जिसे विधान सभा में सार्वधिक विधायकों का समर्थन प्राप्त होता है, अतः यह कार्यपालिका पर ही निर्भर करता है कि वो संसदीय प्रणाली की मूल भावना को बचाये रखे तथा उन मूलभूत सिद्धान्तों का पालन करे, जिससे हमारी संघीय प्रणाली का मूलभूत ढाँचा सुरक्षित रह सके।

### विधान सभाओं को राष्ट्रपति शासन के दौरान भंग अथवा निलम्बित करना

राज्य में अनुच्छेद 356 के अधीन राष्ट्रपति शासन की उद्घोषणा करने के पश्चात् या तो विधान सभा को पूर्णतः विघटित कर दिया जाता है अथवा उम कुछ अवधि के लिये निलम्बित कर दिया जाता है। निलम्बन का तात्पर्य है कुछ अवधि के लिये विधायिका को उसके अधिकारों और शक्तियों से वंचित कर देना अर्थात् ऐसी अवस्था में विधान सभा का पुर्नजीवन संभव होता है। लेकिन जब राष्ट्रपति की उद्घोषणा द्वारा विधान सभा भंग कर दी जाती है तो उसका तात्पर्य है विधायिका का जीवन समाप्त कर देना, उसके अधिकारों और शक्तियों के प्रयोग से पूर्णतः वंचित कर देना। क्योंकि यदि विधान सभा भंग करने की घोषणा की जाती है तब

ऐसी अवस्था में पुन नये चुनावों के माध्यम से ही उसे बहाल किया जा सकता है। हाल ही में सर्वोच्च न्यायालय ने अपने निर्णय में राज्य में राष्ट्रपति शासन की उद्घोषणा के साथ विधान सभा भंग किये जाने को अनुचित बताया है। न्यायालय का विचार है कि संसदीय प्रणाली में संसद ही सर्वोच्चता के सिद्धान्त को स्वीकार किया जाना चाहिये। अतः जब तक संसद राष्ट्रपति शासन सर्वोच्च उद्घोषणा पर अपनी स्वीकृति नहीं दे देती तब तक विधान सभा को भंग किया जाना अनुचित होगा क्योंकि विधान सभा भंग किये जाने के पश्चात् उसका पुनर्जीवन संभव नहीं होगा जबकि केवल निलम्बित रखे जाने पर यह संसद के निर्णय का विषय होगा कि यदि घोषणा का आधार उचित नहीं है, उस स्थिति में उसको बहाल किया जा सकता है।

### राज्यों में राष्ट्रपति शासन की घोषणा संबंधी चार्ट

विभिन्न राज्यों को बार-बार राष्ट्रपति शासन के अधीन रखे जाने की सूची अग्रलिखित है—

राज्य	उद्घोषणा तिथि	उद्घोषणा समाप्ति तिथि	उद्घोषणा की अवधि
(1) पंजाब (पेप्सू)	20 6 51 (निलम्बन)	17 4 52	302 दिन
	4 3 53 (भंग)	7 3 54	378 दिन
	5 7 66 (निलम्बन)	1 11 66	118 दिन
	23 8 68 (भंग)	17 2 69	178 दिन
	15 6 71 (भंग)	17 3 72	280 दिन
	30 4 77 (भंग)	20 6 77	51 दिन
	17 2 80 (भंग)	7 6 80	105 दिन
	6 10 83 (भंग)	29 9 85	721 दिन
	11 5 87 (भंग)	22 2 92	1733 दिन
(2) केरल	23 3 56 (भंग)	5 4 57	378 दिन
(त्रावणकोरकोचीन)	31 7 59 (भंग)	22 2 60	206 दिन
	10 9 64 (भंग)	24 3 65	145 दिन

	24 3 65 (भग)	6 3 67	712 दिन
	4 8 70 (भग)	3 10 70	64 दिन
	5 12 79 (भग)	25 1 80	51 दिन
	21 10 81 (निलम्बन)	28 12 81	68 दिन
	17 3 82 (भग)	24 5 82	68 दिन
(3) उत्तर प्रदेश	23 2 68 (भग)	23 2 69	367 दिन
	1 10 70 (निलम्बन)	18 10 70	18 दिन
	13 6 73 (निलम्बन)	18 11 73	158 दिन
	30 11 75 (निलम्बन)	21 1 76	52 दिन
	30 4 77 (भग)	23 6 77	51 दिन
	17 2 80 (भग)	9 6 80	107 दिन
	7 12 92 (भग)	4 12 93	358 दिन
	24 11 95 (नि० पुन भग)	जारी	—
(4) बिहार	29 6 68 (भग)	26 2 69	248 दिन
	4 7 69 (निलम्बन)	16 2 70	227 दिन
	9 1 72 (भग)	19 3 72	70 दिन
	30 4 77 (भग)	24 6 77	51 दिन
	17 2 80 (भग)	8 6 80	106 दिन
	18 3 95 (भग)	4 4 93	17 दिन
(5) उड़ीसा	25 2 61 (भग)	23 6 61	118 दिन
	11 1 71 (भग)	3 4 71	82 दिन
	3 3 73 (भग)	6 3 74	368 दिन
	16 12 76 (निलम्बन)	29 12 76	43 दिन
	30 4 77 (भग)	26 6 77	53 दिन
	17 2 80 (भग)	9 6 80	107 दिन
(6) मणिपुर	21 1 72 (भग)	20 3 72	59 दिन
	28 3 73 (भग)	4 3 74	341 दिन

	16 5 77 (निलम्बन)	29 6 77	43 दिन
	14 11 79 (भग)	13 1 80	59 दिन
	28 2 81 (निलम्बन)	19 6 81	111 दिन
	31 12 93 (भग)	13 12 94	347 दिन
(7) कर्नाटक (मसूर)	27 3 71 नि० पुन भग	20 3 72 3	59 दिन
	31 12 77 (भग)	27 2 78	60 दिन
	21 4 89 (भग)	30 11 89	234 दिन
	10 10 90 (निलम्बन)	17 10 90	8 दिन
(8) गुजरात	13 5 71 (भग)	17 3 72	313 दिन
	9 2 74 (नि० पुन भग)	8 6 75	494 दिन
	12 3 76 (निलम्बन)	4 12 76	287 दिन
	17 2 80 (भग)	7 6 80	115 दिन
(9) असम	12 12 79 (निलम्बन)	6 1 80	59 दिन
	30 6 81 (निलम्बन)	13 1 82	167 दिन
	19 3 82 (भग)	27 2 83	362 दिन
	27 11 90 (निलम्बन)	30 6 91	241 दिन
(10) राजस्थान	13 3 67 (निलम्बन)	26 4 67	44 दिन
	30 4 72	2 6 77	49 दिन
	17 2 80 (भग)	6 6 80	104 दिन
	16 12 92 (भग)	4 12 93	358 दिन
(11) तमिलनाडु	30 1 76 (भग)	30 6 77	153 दिन
	17 2 80 (भग)	9 6 80	107 दिन
	30 1 88 (भग)	27 1 89	363 दिन
	30 1 91 (भग)	24 6 91	147 दिन
(12) पश्चिम बंगाल	30 2 68 (भग)	25 2 69	371 दिन
	19 3 70 (नि० पुन भग)	2 4 71	377 दिन
	29 6 71 (भग)	20 3 72	261 दिन

	30 4 77 (भग)	21 6 77	48 दिन
(13) हरियाणा	21 11 67 (भग)	21 5 68	181 दिन
	30 4 77 (भग)	21 6 77	48 दिन
	6 4 91 (भग)	23 6 91	76 दिन
(14) हिमाचल प्रदेश	30 4 77 (भग)	22 6 77	49 दिन
	16 12 92 (भग)	3 12 93	357 दिन
(15) जम्मू व कश्मीर	7 9 86 (निलम्बन)	6 11 86	63 दिन
	18 7 90 (भग)	जारी	—
(16) आन्ध्र प्रदेश	15 11 54 (भग)	28 3 55	128 दिन
	18 1 73 (निलम्बन)	10 12 73	326 दिन
(17) मध्य प्रदेश	30 4 77 (भग)	23 6 77	50 दिन
	17 2 80 (भग)	9 6 80	104 दिन
	16 12 92 (भग)	17 12 93	368 दिन
(18) नागालैण्ड	22 3 75 (नि० पुन भग)	25 1 77	518 दिन
	7 8 88 (भग)	25 1 89	141 दिन
	3 4 92 (भग)	22 2 93	322 दिन
(19) सिक्किम	18 8 79 (भग)	17 10 79	59 दिन
	25 5 84 (भग)	8 3 85	286 दिन
(20) त्रिपुरा	21 1 72 (भग)	20 3 72	59 दिन
	5 11 77 (भग)	4 1 78	60 दिन
	11 3 93 (भग)	10 4 93	30 दिन
(21) गोवा	14 12 90 (निलम्बन)	25 1 91	42 दिन
(22) महाराष्ट्र	17 2 80 (भग)	9 6 80	104 दिन
(23) मिजोरम	7 9 88 (भग)	24 1 89	139 दिन
(24) मेघालय	11 10 91 (भग)	19 2 93	465 दिन

कन्द्र शासित दल के हितों को ध्यान में रखते हुये राज्यों में संवैधानिक तंत्र के विफल होने की घोषणा करते समय विधान सभाओं को निलम्बित अथवा विघटित करने के सबन्ध

म भी अनुच्छेद 356 का दुरुपयोग किया गया है। जब कभी भी केंद्र शामिल दल को यह विश्वास होता है कि विधान सभा को निलम्बित करके विपक्ष के विधायकों को दल बदल का प्रलोभन देकर अपने दल का बहुमत विधान सभा में प्राप्त कर लेगा तब विधान सभा को निलम्बित कर दिया जाता है और जब इस प्रकार की आशा नहीं होती उस स्थिति में राज्य विधान सभा का भंग किया जाता है।

राज्य में राष्ट्रपति शासन की उद्घोषणा के बाद राज्य में विधान सभा को निलम्बित रखा जाये अथवा भंग कर दिया जाये, यह प्रश्न पूर्णतः केंद्र में सत्तारूढ़ शासक दल की इच्छा पर निर्भर करता है। इस प्रकार विधान सभाओं के जीवन का मामला पूर्णतः केन्द्रीय सत्तारूढ़ दल के राजनीतिक हितों के संवर्धन का विषय बन गया है।

सरकारिया आयोग ने भी विधान सभा भंग करने की कार्यवाही की अनुचित बताया है। आयोग का विचार है कि यदि परिस्थितियाँ बहुत खराब न हों तो राष्ट्रपति शासन की उद्घोषणा बिना विधान सभा भंग किये ही की जानी चाहिये।<sup>1</sup>

विधान सभा के निलम्बन और भंग करने के प्रश्न पर राजनीतिज्ञों में बहुत मतभेद है। किसी ने विधान सभा के भंग करने की कार्यवाही का समर्थन किया है, जबकि कुछ अन्य नेताओं का विचार है कि राज्य में संवैधानिक मशीनरी के भंग होने की अवस्था में विधान सभा का विघटन उचित नहीं है वरन् यदि विकल्प की सरकार बनने की संभावना हो तो ऐसी परिस्थितियों में विधान सभा निलम्बित ही की जानी चाहिये।

इस संवध में 1990 के कर्नाटक के मामले को लिया जा सकता है जहाँ केवल 8 दिनों के विधान सभा निलम्बित रख कर राष्ट्रपति शासन लागू किया गया था, क्योंकि कांग्रेस अध्यक्ष श्री राजीव गांधी व मुख्यमंत्री श्री चिन्नेद्र पटिल के मध्य मतभेद का जान दे कारण राज्य में राजनीतिक असमंजसता व्याप्त हो गयी थी। जिसका असर राज्य की प्रशासनिक मशीनरी पर पड़ रहा था, अतः जनता दल सरकार जो उस समय केंद्र में सत्तारूढ़ दल थी, ने स्थिति का राजनीतिक लाभ उठाने हेतु राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया था तथा विधान सभा निलम्बित

---

1 सरकारिया आयोग रिपोर्ट भाग-1 पृष्ठ 766।

रखी थी लेकिन अतत राजनैतिक दबाव के कारण वो अपने इरादा में सफल नहीं हो पायी। अब तक कुल 25 बार विधान सभाय निलम्बित रखी गयी है। यद्यपि कुछ ऐसे भी उदाहरण मिलते हैं जबकि विधान सभाये पहले तो निलम्बित रखी गयी और बाद में उन्हें भग कर दिया गया क्योंकि वहाँ वहाँ वैकल्पिक मंत्रिमंडल बनने की संभावना नहीं थी।

उदाहरण के लिये राजस्थान में 1967 में, उत्तर प्रदेश 1970 में, उड़ीसा में 1971 में, आसाम में 1979 में, पंजाब में 1983 में विधान सभाय को इसलिये निलम्बित किया गया था ताकि वहाँ पर कांग्रेस पार्टी को सरकार बनाने का अवसर प्राप्त हो सके परन्तु इसके विपरीत आन्ध्रप्रदेश में 1954 में, केरल में 1965, 1970 व 1982 में, मणिपुर में 1969, त्रिपुरा तथा पश्चिम बंगाल में 1971 में, उड़ीसा में 1973 आसाम में 1982 में, विधान सभाओं को इसलिये भग कर दिया गया था ताकि वहाँ पर विपक्ष की सरकार ना बन सके।

कुछ ऐसे भी उदाहरण प्राप्त होते हैं जबकि कुछ राज्यों में विपक्ष की सरकारों को वर्खास्त करने के पश्चात् केन्द्रीय सरकार ने तुरत विधान सभाओं को भग कर दिया। ऐसा पेप्सू में 1953 में, केरल में 1959 में, हरियाणा में 1967 में, तमिलनाडु में 1976 में, कर्नाटक में 1977 व 1979 में पाडिचेरी में 1978 तथा अन्य नौ राज्यों में 1980<sup>1</sup> में किया गया। ऐसा इसलिये किया गया क्योंकि इन राज्यों में विधान सभा में सत्तारूढ़ दल का ही बहुमत था और वहाँ पर कांग्रेस पार्टी की सरकार बनने का कोई अवसर नहीं था। यहाँ पर यह जानना अत्यन्त आवश्यक है कि 1965 में केरल में मध्यावधि चुनाव के तुरत बाद तथा नव निर्वाचित विधायकों के पद की शपथ ग्रहण करने के पूर्व ही विधान सभा को भग का दिया गया था।

इस प्रकार इस प्रश्न का उत्तर देना कि विधान सभाये कम निलम्बित होनी चाहिये अथवा कब भग की जानी चाहिये, राष्ट्रपति शासन के अब तक के इतिहास से यही प्रतीत होता है कि इस संवध में कोई निश्चित मापदण्ड नहीं अपनाया गया है। मुख्यमंत्री पद के लिये विवाद को दूर करने के लिये विधान सभा निलम्बित रखी गयी।<sup>2</sup>

1 एशियन रिकार्ड्स, वाल्यूम 26 ए न 12 मार्च 18-20, 1980, पृष्ठ 15361

2 उत्तर प्रदेश 1973 व 1975, व आन्ध्र प्रदेश 1973 के मामला से इसी बात की पुष्टि होती है। — ज आर सिवाच, पॉलिटिक्स ऑफ दि प्रेसीडेंट रूल इन इण्डिया, पृष्ठ 523, पूर्वोद्धृत



कनाटक के 1990 मामले में निलम्बन के पीछे जो मुख्य ध्येय था कि सत्ता में बड़ी राष्ट्रीय मोर्चा सरकार दल बदल के माध्यम से राज्य में सरकार का गठन करना चाहती थी, लेकिन ऐसा कर सकने में असफल रहने पर उसे राष्ट्रपति शासन की उद्घोषणा वापस लेनी पड़ी और पुन कांग्रेस दल द्वारा नये नेता का चुनाव करने पर उसे मुख्यमंत्री के पद की शपथ दिलायी गयी।

यद्यपि उपरोक्त मामले में गंभीर राजनीतिक स्थिति उत्पन्न हो गयी थी क्योंकि मुख्यमंत्री भी श्री वीरेन्द्र पाटिल के विरुद्ध असंतुष्टों ने भूमि चला रखी थी और मुख्यमंत्री ने पार्टी हाईकमान के निर्देशों की अवहेलना करते हुये त्यागपत्र देने से इनकार कर दिया था। जिससे अनिश्चितता का वातावरण राज्य में व्याप्त हो गया था।

लेकिन यह मामला शुद्ध रूप से पार्टी अन्तर्कलह का मामला था, जिसके आधार पर राज्य सरकार के विरुद्ध कार्यवाही नहीं की जा सकती। ऐसा कराना सवधानिक मर्यादाओं के विपरीत कार्य था।

इस प्रकार राज्य सरकार में हस्तक्षेप कर विधानसभा को निलम्बित किये जाने की कार्यवाही का नेताओं और विद्वानों द्वारा समय-समय पर आलोचना की जाती रही है।

इस संदर्भ में पूर्व लोकसभा अध्यक्ष श्री मावलकर के विचारों को उद्धृत करना अत्यन्त आवश्यक होगा। उनका विचार था कि विधान सभाओं को निलम्बित करने की कार्यवाही कांग्रेस पार्टी द्वारा गलत परम्परा की शुरुआत है जो अतिरिक्त उत्साह में की गयी और इस प्रकार सभा को निलम्बित करने की बात संविधान में कहीं उपबोधित नहीं है। यह संविधान का अजन्य उत्पन्न है।<sup>1</sup>

एक सी परिस्थितियाँ उत्पन्न होने पर भी राज्यपालों ने अपने विवेकानुसार कार्य किया है। लेकिन इस सम्बन्ध में एक बात निश्चित तौर पर कही जा सकती है कि चुनाव के तुरन्त बाद विधान सभा भंग नहीं की जानी चाहिये। जैसाकि केरल में 1965 में उड़ीसा में 1971 में और राजस्थान में 1967 में नये चुनाव होने के तुरन्त बाद नई विधान सभाओं का गठन हो जाने के पश्चात् भी किसी भी एक दल को स्पष्ट बहुमत नहीं मिल सका

1 पी जी मावलकर, लोक सभा वाद विवाद न.2, जुलाई 24 1973 बॉलम 179

तथा कोई भी दल अन्य दलों के सहयोग से सरकार बनाने का स्थिति में नहीं था। इन परिस्थितियों में राज्यपाल ने अनुच्छेद 356 के अधीन राष्ट्रपति शासन लागू करने की सस्ती केन्द्र को भेज दी और इस दौरान विधान सभाओं को भगन कर निलम्बित रखा गया। उपरोक्त मामलों से जो एक बात स्पष्ट रूप से उभरकर सामने आती है वो यह है जब कभी भी केन्द्र में शासित दल को यह विश्वास हो जाता है कि वह विधान सभाओं को निलम्बित करके विपक्षी विधायकों को प्रलोभन देकर अपने दल का बहुमत विधान सभा में प्राप्त कर लेगा, उस स्थिति में विधान सभाओं को निलम्बित रखा जाता है और जब उसे इस प्रकार का विश्वास नहीं होता या ऐसी सम्भावना नहीं होती है तो विधान सभाओं को तत्काल ही भगन कर दिया जाता है। इस सम्बन्ध में श्री लालकृष्ण आडवानी का विचार है कि 1969 के बाद से विधान सभाओं को निलम्बित करने का जो नया सिद्धान्त शुरू हुआ है, वह राजनीतिक रूप से सदिग्ध व सम्भवतः वैधानिक घुसाई की शुरुआत है।

जसा कि सविधान के अनुच्छेद 356 (1) (ग) में व्यवस्था है कि राष्ट्रपति राज्य के किसी निकाय अथवा प्राधिकारी से सम्बन्धित सविधान के प्रावधानों के प्रवर्तन को पूर्णतया अथवा भागत निलम्बित भी कर सकता है, साथ ही उद्घोषणा के उद्देश्य को प्रभावी करने के लिये आवश्यक उपलब्ध कर सकता है। (यहाँ निकाय शब्द का तात्पर्य विधान सभा से है।) अतः जो उपबन्ध उससे सम्बन्ध रखता है उसको राष्ट्रपति निलम्बित कर सकता है। निलम्बन का अर्थ है कुछ समय के लिये सदन को अकार्यकर करना या अस्थायी तौर पर उसको कार्यालय व तत्सम्बन्धी कार्यों से वंचित करना, क्योंकि अनुच्छेद 356 राष्ट्रपति को यह अधिकार प्रदान करता है कि राज्य के विधान मंडल से भिन्न राज्य के किसी निकाय या प्राधिकारी में निहित या उसके द्वारा प्रयोक्तव्य सभी या कुछ शक्तियों को पूर्णतया या भागत निलम्बित करेगा। यह राष्ट्रपति के विवेक पर निर्भर करेगा कि विधान मण्डल की शक्तियों को भगन किये बिना निलम्बित करे।

यहाँ विधान मण्डल की शक्तियों को निलम्बित करने से अग्राय सभा के निलम्बन से ही है। अतः यहाँ इस बात की कोई आवश्यकता नहीं होती कि ऐसा राष्ट्रपति की उद्घोषणा द्वारा आपचारिक रूप से भी घोषित किया जाये जैसा की उत्तर प्रदेश में 1968 में किया गया था।

जबकि मुख्य मंत्री श्री चरण सिंह के त्याग पत्र के बाद राज्य में राष्ट्रपात सामन तो लागू कर दिया गया लेकिन मुख्य मंत्री की सलाह के बाद भी सभा भंग नहीं की गयी, वरन् राज्यपाल ने केन्द्र में सत्तारूढ़ दल के इशारे पर कार्य करते हुये सभा को अस्थायी तौर पर निलम्बित करने की सस्तुति की, जिससे विभिन्न दलों के आपसी समझ के बाद निकट भविष्य में सरकार बनाने का मार्ग प्रशस्त हो सके।

केन्द्र द्वारा की गयी कार्यवाही का आचित्य सिद्ध करते हुये तत्कालीन गृह मंत्री श्री एसवी चव्वाण ने लोक सभा में सदस्यों का ध्यान इस ओर आकृष्ट कराया कि अनुच्छेद 356 के अधीन राष्ट्रपति की उद्घोषणा केवल राज्य विधान सभा के अधिकारों को निलम्बित करती है, नाकि विधान सभा को।<sup>1</sup> राज्यपाल ने इस सम्बन्ध में राष्ट्रपति को सलाह दी थी कि वे संविधान के अनुच्छेद 356 के अधीन कुछ समय के लिये विधान सभा को निलम्बित कर दे, जिससे शायद राजनीतिक शक्तियों में पुनः ऐसा तालमेल स्थापित हो जाये, जिसके परिणामस्वरूप निकट भविष्य में सुदृढ़ सरकार की स्थापना हो सके। राज्यपाल के अनुसार इससे एक अन्य आम चुनाव की अशान्ति व व्यय से बचाव हो सकता था। राज्यपाल द्वारा मुख्यमंत्री के सभा विघटन सम्बन्धी सलाह ना मानने के सम्बन्ध में यह तर्क दिया गया था कि यह बहुत गम्भीर कदम था और इसका आश्रय तभी लिया जा सकता है जबकि यह बात बिल्कुल स्पष्ट हो कि ऐसा कदम उठाये बिना स्थायी लोकप्रिय शासन के निमाण की कोई सम्भावना नहीं थी लेकिन अधिकतर मामलों में राज्य विधान सभा को राष्ट्रपति के उद्घोषणा के आधार पर अतिरिक्त उतावली में निलम्बित रखा गया जबकि वहाँ इसकी कोई आवश्यकता नहीं थी।

यहाँ यह ध्यान देने योग्य बात है कि ना तो जवाहर लाल नेहरू के समय और न ही लालबहादुर शास्त्री के समय सभा निलम्बन के सिद्धान्त का प्रयोग किया गया लेकिन श्रीमती इन्दिरा गांधी के काम में प्रमुख रणनीति के रूप में इसका प्रयोग किया गया।

---

1 दि ट्रिब्यून, अप्रैल 12 1968,

राष्ट्रपति शासन के अबतक के इतिहास को देखते हुये कहा जा सकता है कि इस अवधि में कोई निश्चित मापदण्ड नहीं अपनाया गया है कि कब सभा भंग की जानी चाहिये और कब निलम्बित रखनी चाहिये। क्योंकि एक से गमलो में राज्यपालों ने अपने-अपने विवेकानुसार कार्य किया है। लेकिन फिर भी निम्नलिखित कुछ मापदण्डों को ध्यान में रखा जा सकता है।

1 आम चुनाव के तुरन्त बाद विधान सभा भंग नहीं की जानी चाहिये, जबकि कोई भी दल अथवा गठबन्धन सरकार बनाने की स्थिति में न हो तो ऐसी स्थिति में विधान सभा को केवल निलम्बित करना चाहिये जिससे व्यवस्था पर पड़ने वाले एक ओर चुनाव के बोझ से बचा जा सके। क्योंकि हो सकता है कि कुछ समय पश्चात आपसी समझ के आधार पर विभिन्न दल अथवा गुट सरकार बनाने की स्थिति में हो जाये।

2 यदि राज्य विधान सभा के कार्यकाल को केवल कुछ माह ही शेष रह गये हो तब ऐसी परिस्थिति में विधान सभा निलम्बित करने का कोई औचित्य नहीं होता। ऐसी स्थिति में सबसे अच्छा उपाय यह होगा कि विधान सभा को तत्काल भंग कर देना चाहिये।

3 राज्य में सत्तारूढ़ दल के अन्तरापाटों कलहों को दूर करने के लिये सभा निलम्बित नहीं की जानी चाहिये यदि सभा में उस दल को पूर्ण बहुमत प्राप्त हो।

4 राष्ट्रपति शासन के जब तक मामलों के अध्ययन से एक ओर तथ्य उभर कर सामने आता है वह यह है कि चुनावों के तत्काल बाद के निलम्बन को छोड़कर मध्य का अवधि में लागू किया गया निलम्बन के लिये हानिकारक साबित होता है। ऐसी स्थिति उत्पन्न होने पर सभा निलम्बित करने के स्थान पर तत्काल भंग कर देना अधिक लाभप्रद होता है, क्योंकि इस दौरान राज्य में राजनीतिक गतिविधियाँ ठप पड़ जाती हैं। विधान सभा के पुर्नजीवन की सम्भावना बनी रहने के कारण राजनीतज्ञों व उनके दलालों द्वारा विधायकों की खरीद फरोख्त का गन्दा खेल खेला जाता है।

लेकिन दुर्भाग्यवश संविधान के अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत उपरोक्त बातों को दृष्टि में रखते हुये विधान सभा को निलम्बित नहीं किया गया है। अब तक के उदाहरणों को देखते हुये यही प्रतीत होता है कि इसका मुख्य ध्येय केन्द्र में सत्तारूढ़ दल (कांग्रेस) के हित को ध्यान में रखकर ही किया गया। इस दौरान निलम्बित की गयी सभाओं के अध्ययन के बाद निम्न बातें सामने आती हैं—

1 चुनावों के तुरन्त बाद यदि कांग्रेस पार्टी कुछ अपवादों का छोड़कर राज्य में सबसे बड़ा दल होते हुये भी राज्य चुनावों में पूर्ण बहुमत नहीं प्राप्त कर सका और साथ ही मंत्रिमण्डल के गठन के लिये भी उत्सुक है लेकिन अपने इस ध्येय की पूर्ति के लिये उसे कुछ समय चाहिये ताकि वो विधान सभा में दल बदल की व्यवस्था कर सके। ऐसी स्थिति में विधान सभा को निलम्बित कर दिया गया जबकि विपक्षी दलों ने भी सरकार बनाने के लिये अपना दावा किया था साथ ही वे विधान सभा में अपना बहुमत सिद्ध करने को भी तैयार थे, उनके दावे को नकार दिया गया।

2 जब कभी भी गैर कांग्रेसी सरकार असफल हुई तो विधान सभा को निलम्बित कर दिया गया ताकि कांग्रेस पार्टी सरकार बनाने के लिये दल बदल की व्यवस्था कर सके। परन्तु जब कभी कांग्रेस पार्टी की सरकार या उसके समर्थन से बनी सरकार हो तो ऐसी स्थिति में विधान सभा तत्काल ही भंग कर दी गयी।

3 कुछ ऐसे उदाहरण भी प्राप्त होते हैं जबकि कांग्रेस पार्टी विधान सभा में पूर्ण बहुमत प्राप्त दल था, लेकिन विधान सभाओं को निलम्बित किया गया।

(क) पार्टी के आन्तरिक मतभेदों का निपटारा करने के लिये

(ख) कुछ राजनीतिक कठिनाइयों को जोकि पार्टी के अनुशासन तथा एकता को प्रभावित करते थे सुलझाने हेतु।

(ग) सरकार में व्याप्त भ्रष्टाचार तथा अकुशलता को छिपाने के लिये।

### चुनावों के तुरन्त बाद सभा का निलम्बन

1967 से पूर्व तक चुनावों के पश्चात अधिकतर राज्यों में कांग्रेस पार्टी ही बहुमत प्राप्त करने में सफल होती थी और यदि ऐसा नहीं भी होता था तब भी यदि सबसे बड़े दल के रूप में रहती थी और यदि राज्य में सरकार बनाने के लिये वा उत्सुक रहती थी तो उसे सरकार बनाने का अवसर दिया गया। बिना इस बात का विचार किये कि उसे विधान सभा में बहुमत प्राप्त है अथवा नहीं, जैसा कि राजस्थान में 1967 में किया गया।

लेकिन 1967 के बाद से भारतीय राजनीतिक पटल पर बहुत बदलाव आया। राज्य स्तर पर दलों में उपजे असंतोष के परिणाम स्वरूप कई क्षेत्रीय दलों का प्रादुर्भाव

हुआ आर यही से भारतीय राजनीति में समस्याओं के काल बादल मड़ाने लगे। यही से भारत में दलबदल राजनीति का शुभारम्भ भी माना जा सकता है।

1967 से हालांकि राज्यपालों ने विधान सभा में बहुमत सिद्ध करने की प्रक्रिया लागू कर दी आर साथ ही यदि राज्यपाल के विचार में यदि कांग्रेस पार्टी का नेता विधान सभा में बहुमत रखता था तो उसे सरकार बनाने का मौका दिया गया। यह तो संविधान के अनुसार ही था। लेकिन यदि कांग्रेस पार्टी विधान सभा में बहुमत नहीं भी रखती थी फिर भी यदि सदन में सबसे बड़ा दल था तो उसे सरकार बनाने का अवसर दिया गया आर इसको कार्यरूप में परिणित करने के लिये विधान सभाओं को निलम्बित रखा गया ताकि तो दल बदल द्वारा बहुमत की स्थिति में आ सके।

उदाहरण के लिये राजस्थान में जहाँ 1967 के चुनाव के बाद किसी भी दल को विधान सभा में पूर्ण बहुमत नहीं प्राप्त हो सका।<sup>1</sup>

184 स्थानों में से 89 स्थान लेकर कांग्रेस पार्टी सभा में सबसे बड़े दल के रूप में उभरी थी।

राज्यपाल डा सम्पूर्णानन्द ने सभी दावों को नकारते हुये कांग्रेस पार्टी के नेता को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया। केवल इस आधार पर कि उसकी पार्टी विधान सभा में सबसे बड़ी पार्टी थी और 4 मार्च 1967 को भी सुखाड़िया मुख्यमंत्री पद पर आसीन भी हो गये। मार्च 12, 1967 को विधान सभा की बैठक बुलायी गयी, लेकिन उन्होंने सदन का सामना करने से पूर्व ही त्याग पत्र यह कहते हुये दे दिया कि विपक्षी दल राज्य में कानून व व्यवस्था की समस्या पैदा कर सकती है और ये बात बहुत ही सदहात्मक थी कि सरकार बनाने से मनाकर देने का ये कारण सचमुच में वास्तविक था? वास्तविकता यह है कि 4 मार्च व 12 मार्च के बीच वह विपक्षी दला में फूट डालकर दल बदल कराने में सफल नहीं हुये। यदि वो 12 मार्च को मंत्रिपरिषद् का गठन कर भी लेते तो बहुत सम्भावना थी कि उनकी सरकार 14 मार्च को सदन में विश्वास मत के

1 हिन्दू 22 फरवरी 1967

अभाव में गिर जाती। वास्तविकता यह थी कि श्री सुखाड़िया अपनी सरकार बनाने से पूर्व दल बदलुओं को अपने पक्ष में करने के लिये आर अधिक समय चाहते थे।<sup>1</sup>

जब श्री मोहन लाल सुखाड़िया ने सरकार बनाने से इन्कार कर दिया और जब विपक्षी दल सरकार बनाने को उत्सुक थे, ऐसी स्थिति में विपक्षी मोर्चे को सरकार बनाने का अवसर देना चाहिये था, जैसा कि 1967 में पंजाब में राज्यपाल ने किया था। राज्यपाल श्री डीसी पावटे ने यूनाइटेड फ्रंट की सरकार की सदन में हार के पश्चात् मुख्य मंत्री द्वारा सभा भंग करने का परामर्श न मानते हुये कांग्रेस पार्टी के सहयोग से बने मोर्चे को सरकार बनाने का अवसर प्रदान किया।<sup>2</sup>

लेकिन राजस्थान के राज्यपाल डा सम्पूर्णानन्द ने इस व्यवहार को न अपना कर राष्ट्रपति शासन लागू कर सभा भंग करने की सिफारिश कर दी। राज्यपाल की इस सन्तुति पर राज्य में राष्ट्रपति शासन को लागू किया गया, लेकिन विधान सभा भंग करने के परामर्श को नहीं स्वीकार किया गया। उसके स्थान पर राज्य में विधान सभा को निलम्बित रखा गया। जिसके कारण श्री मोहन लाल सुखाड़िया को दल बदल करने की अनेतिक चाल चलने हेतु पूरा समय मिल सक तथा समय पाकर वह इस राजनतिक दौंव पेच में सफल भी हुये।

यह बात बिना किसी सदेह के कही जा सकती है कि जिस दिन राष्ट्रपति शासन लागू किया गया, श्री सुखाड़िया को विधान सभा में बहुमत नहीं प्राप्त था, क्योंकि संयुक्त विधायक दल ने 93 विधायकों की सूची राष्ट्रपति के सम्मुख विधान सभा में बहुमत के दशानि हेतु प्रस्तुत की थी।<sup>3</sup>

1 दि स्टेट्समैन, 14 मार्च 1967

2 एशियन रिकार्डर, 1-16 मार्च, 1967, पृ 1118

3 लोक सभा वाद विवाद, वाल्यूम -1, न 1-10, मार्च 18, 1967, कॉलम -157

इसो प्रकार उड़ीसा मे जब चुनाव हुये तब किसी भी पाटी पूण बहुमत की स्थिति म नहीं थी लेकिन 1967 मे जेसा कि राजस्थान मे हुआ था कांग्रेस पार्टी 140 मे से 51 स्थान लेकर सबसे बड़ी पार्टी थी।<sup>1</sup>

कांग्रेस के तत्कालिन नेता डा. हरे कृष्ण मेहताब राज्य म अपनी सरकार बनाने को उत्सुक थे, लेकिन राज्यपाल ने उनको सरकार बनाने के लिये आमन्त्रित नहीं किया क्योंकि वो इस बात से सतुष्ट नहीं थे कि उनको विधान सभा मे बहुमत हासिल है। अतः राज्यपाल ने राष्ट्रपति शासन लागू करने व विधान सभा का निलम्बित करने की सस्तुति राष्ट्रपति से कर दी। लेकिन इसके विपरीत यदि कांग्रेस पार्टी के स्थान पर कोई और दल विधान सभा मे सबसे बड़े दल के रूप मे होता, जिसको कि कांग्रेस पार्टी दल बदल की व्यवस्था पर सरकार बनाने का मौका देना नहीं चाहती थी, तब उस अवसर पर विधान सभा सीधे बिना निलम्बित किये हुये ही भग कर दी जाती।

केरल म ऐसा मामला प्रकाश म आता है जब 1965 मे चुनावो के बाद कम्युनिष्ट पार्टी (मार्किस्ट) सबसे बड़ी पार्टी थी। उसके नेता श्री ईएमएस नम्बूदरीपाद सरकार बनाने को तयार थे, लेकिन विधान सभा इस आधार पर भग कर दी गयी कि कोई भी पार्टी मन्त्रिमण्डल बनाने की स्थिति मे नहीं है और विभिन्न पार्टियों के गठजोड़ की मिली जुली सरकार बनाना भी संभव नहीं है अतः विधान सभा भग कर दिया जाय।<sup>2</sup>

यह मामला यही दर्शाता है कि जब कभी भी चुनावो के तुरन्त बाद कांग्रेस विधान सभा म सबसे बड़ी पार्टी थी तब या तो उसके नेता को सरकार बनाने के लिये बुलाया गया या विधान सभा को इसलिये निलम्बित कर दिया गया कि वो दल बदल कराने के लिये समय पा सके।

1 दलों की स्थिति इस प्रकार थी — कांग्रेस (आर) 51, स्वतन्त्र 36, उत्तल कांग्रेस 32, जन कांग्रेस 1 पीएसपी 4, कांग्रेस ओ 1, सीपी आई 4, सीपी आई(एम) 2, झारखण्ड 4, और निर्दलीय 4, कुल 139 — एशियन रिकार्डर, मई 7-13, 1971, पृ 01136

2 केरल की स्थिति के बारे मे राष्ट्रपति को केरल के राज्यपाल की रिपोर्ट का सारांश लोक सभा वाद विवाद- 24 मार्च 1965 कालम 5696-5698 साथ ही देख — एशियन रिकार्डर 26 मार्च-1 अप्रैल, 1965, पृ 6367



यह बात अलग है कि राजनीति के इस घिनाने खेल में राजी किस पक्ष द्वारा मारी गयी पर ये बात एकदम साफ है कि यदि कांग्रेस पार्टी को विधान सभा में अपेक्षित स्थान नहीं मिला हो जिसके आधार पर वह सरकार बना सके और किसी गर कांग्रेसी दल को विधान सभा में अपेक्षित स्थान प्राप्त हो, तो कांग्रेस पार्टी उसको दल बदल की व्यवस्था के आधार पर सरकार बनाने का माका देने के लिये उत्सुक नहीं थी, और ऐसी स्थिति आने पर विधान सभा का निलम्बन करने के स्थान पर सीधा ही भग कर दिया गया।<sup>1</sup>

**केन्द्र सरकार के हित को दृष्टि में रखते हुये विधान सभा को भग करना और निलम्बित करना**

राज्यों में राष्ट्रपति शासन की सन्तुति करते हुये इस बात का निर्णय केन्द्र में सत्तारूढ़ दल अपने हित को ध्यान में रखते हुये लेती है कि सभा को भग कर दिया जाय या कुछ समय के लिये निलम्बित कर दिया जाय। इस बात को सिद्ध करने के लिये हमें कुछ उदाहरण दिखायी पड़ते हैं जो ये सिद्ध करने हैं कि राज्यों में जब भी विरोधी पक्ष की सरकार गिरी, केन्द्रीय सत्तारूढ़ दल ने साधारणतया विधान सभा निलम्बित कर दिया जिससे सत्तारूढ़ दल (केन्द्र में, अधिकतर मामलों में कांग्रेस) को सरकार बनाने का मौका मिल सके, लेकिन दूसरी तरफ जब कांग्रेस या कांग्रेस के द्वारा समर्थित सरकार या ऐसी सरकार जिसमें कांग्रेस पार्टी सबसे बड़ी पार्टी थी गिरी विधान सभा को भग कर दिया गया।

उदाहरण के लिये 1967 में मणिपुर की विधान सभा को निलम्बित कर दिया गया जब विधान सभा में यूनाइटेड फ्रंट (कांग्रेस व यूनाइटेड फ्रंट की मिली जुली सरकार) के मुख्य मंत्री श्री लोगजाम थम्बू सिंह के खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव पर बहस चल रही

---

1 राजस्थान में 1967 में मोहन लाल सुग्गाड़िया (कांग्रेस पार्टी) सरकार बनाने में सफल हुये लेकिन उड़ीसा में 1971 में डा. हरे कृष्ण मेहता दल बदलने के समर्थन में पा सकते के कारण नहीं सफल हुये।

यी, अध्यक्ष व उपाध्यक्ष दोनों द्वारा इस्तीफा दे दिया गया और कांग्रेस व यूनाइटेड फ्रंट दोनों द्वारा ही अध्यक्ष पद के उम्मीदवार मनोनीत करने से इनकार कर दिया गया क्योंकि सभा में दोनों के ही 16-16 सदस्य थे। अतः अध्यक्ष के चुनाव से स्वतः ही दूसरे पक्ष को बहुमत मिल जाता। अतः मुख्य आयुक्त श्री बालेश्वर प्रसाद ने राष्ट्रपति शासन लागू कर विधान सभा निलम्बित करने की सलाह दे दी और इस प्रकार कुछ समय मिल जाने के कारण दल बदल के कांग्रेस दल पुनः बहुमत में आ गयी और श्री एम. कुरियन सिंह ने मुख्यमंत्री का पद ग्रहण किया। इस प्रकार राज्य में राष्ट्रपति शासन का अंत हुआ<sup>1</sup>

इसी प्रकार उत्तर प्रदेश में फरवरी 1968 में संयुक्त विधायक दल के नेता, मुख्यमंत्री श्री चरण सिंह द्वारा राज्यपाल को अपना इस्तीफा सौंप दिया और साथ ही राज्यपाल से विधान सभा भंग करने की सलाह दी जिससे नये चुनाव कराने हेतु मार्ग प्रशस्त हो सके क्योंकि चरण सिंह के इस्तीफे के बाद संयुक्त विधायक दल अपना नया नेता चुनने में असमर्थ थे।

राज्यपाल ने राज्य में राजनैतिक दलों के आपसी मतभेदों को देखते हुये राष्ट्रपति को सभा का अस्थायी तौर पर निलम्बित करने की सलाह दे दी ताकि निकट भविष्य में दल बदल द्वारा कांग्रेस सत्ता में पुनः आ जाय,<sup>2</sup> लेकिन अतः इस राजनैतिक अनिश्चितता का समापन राज्य में तब हुआ जब किसी भी राजनैतिक दल को सरकार बनाने की स्थिति में न होने के कारण विधान सभा भंग कर दी गयी।<sup>3</sup>

विहार में 1969 में मध्यावधि चुनावों के पश्चात कोई भी दल विधान सभा में पूर्ण बहुमत प्राप्त करने में असफल रही। चुनावों के पश्चात विभिन्न दलों की स्थिति इस प्रकार थी—<sup>4</sup>

कांग्रेस	128
संसोधन	68
जनसंघ	20
साम्यवादी दल	24
जन-कांग्रेस	24

1 एशियन रिकार्डर नवम्बर 5, 1967, पृष्ठ 6002

2 पट्टियाट में राज्यपाल का प्रतिवेदन फरवरी 22, 1968

3 राष्ट्रपति का राज्यपाल का प्रतिवेदन फरवरी 22, 1968

4 गृह मंत्रालय की वार्षिक रिपोर्ट 1968-69, पृष्ठ 67

प्रसापा	18
स्वतंत्र	3
झारखंड	9
साम्यवादी (मार्क्सवादी)	4
निर्दलीय तथा अन्य	14 <sup>1</sup>
कुल स्थान	318

राज्यपाल श्री नित्यानन्द कानूनगो ने कांग्रेस पार्टी के नेता श्री हरिहर सिंह को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया, जिनकी सरकार 20 जून 1969 को गिर गयी। अगले दिन 21 जून 1969 को राज्यपाल ने श्री भोला पासवान शर्मा को (नेता लोकतांत्रिक फ्रंट) को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया, क्योंकि उन्होंने राज्यपाल के समक्ष स्पष्ट बहुमत का दावा किया था। इस प्रकार 22 जून को श्री शर्मा ने पद व गोपनीयता की शपथ ली लेकिन। जुलाई को विधायकों द्वारा लगातार दल बदल व कारण कुल 9 दिनांक पश्चात ही नहीं सरकार का पतन हो गया। लेकिन राज्य में विधान सभा भंग नहीं गयी जबकि चुनावों के पश्चात से दो मंत्रिमण्डलों का पतन हो चुका था।<sup>2</sup> वास्तव में ऐसा इसलिये किया गया था ताकि यदि दलगत निष्ठाओं के पुन उभरने से स्थिर सरकार सम्भव हो तो एक बार पुन प्रतिनिधिक शासन स्थापित दिया जा सके। लेकिन वास्तव में विधान सभा को जीवित रखने का वास्तविक कारण था, राष्ट्रपति पद के लिये निर्वाचन होने वाले चुनावों में बिहार के विधान सभा सदस्यों के मतों का लाभ प्राप्त करने की इच्छा और आशा, क्योंकि दलों के आपसी गुटबाजी को देखते हुये निकट भविष्य में सरकार बनाये जाने की कोई संभावना नहीं थी।

राष्ट्रपति शासन का समापन 16 फरवरी 1969 को किया गया<sup>3</sup> जबकि श्री दरोगा रामदास राय जो कांग्रेस विधायक दल के एक घटक दल के नेता थे, ने मंत्रिमण्डल का गठन

11 एशियन रिकार्डर अगस्त 6-12, 1969, पृष्ठ 9065

12 एशियन रिकार्डर, अगस्त 6-12 1969, पृष्ठ 9065

13 दि ट्रिब्यून, फरवरी 16, 1969

क्रिया। इस प्रकार की राजनीति 1970 में दिखायी देती है जबकि पश्चिम बंगाल में मध्यावधि चुनावों के बाद कांग्रेस यूनाइटेड फ्रंट को विधान सभा का 282 सीटों में से 225 स्थान प्राप्त हुआ। उसके नेता श्री अजय कुमार मुखर्जी को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया गया, लेकिन दल के आंतरिक असंतोष के कारण श्री अजय कुमार मुखर्जी को शीघ्र अपना त्याग पत्र देना पड़ा, जबकि उसे सदन में पूर्ण बहुमत प्राप्त था। मुख्यमंत्री के त्याग पत्र के बाद भारतीय साम्यवादी पार्टी (मार्क्सवादी) के नेता श्री ज्योति बसु ने राज्यपाल से अनुरोध किया कि उन्हें सबसे बड़े दल के नेता होने के कारण सरकार बनाने के लिये आमंत्रित करना चाहिये (क्योंकि उनके दल को विधान सभा में 282 में से 80 स्थान प्राप्त थे) जैसा कि राजस्थान के राज्यपाल डा. सम्पूर्णानन्द ने 1967 में कांग्रेस पार्टी के साथ किया था और साथ ही श्री बसु ने राज्यपाल से भाग्यीय साम्यवादी पार्टी (कम्युनिष्ट) के मंत्रिमण्डल बनाने जाने की सम्भावनाओं का पता लगाने के लिये अधिक समय की मांग की। बाद में उन्होंने इस तर्क पर अपने समर्थकों के नामों को बनाने से इनकार कर दिया कि उनकी पार्टी ने ऐसे नामों को प्रकट करने सम्बन्धी राज्यपाल के अनुरोध को अस्वीकार कर दिया है।<sup>1</sup> लेकिन वो सभा में अपना बहुमत सिद्ध करने को तैयार थे लेकिन यह राज्यपाल द्वारा नहीं स्वीकार किया गया।

अतः राज्यपाल ने राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू करत हुये विधान सभा निलम्बित करने की सिफारिश कर दी और बाद में कांग्रेस द्वारा सरकार बनाने से इनकार करने के कारण विधान सभा भंग कर दी गयी।<sup>2</sup>

उत्तर प्रदेश में 1970 में भारतीय क्रांति दल के मुख्य मंत्री श्री चरण सिंह ने राज्यपाल से 13 कांग्रेसी मंत्रियों को जो कि उनकी सरकार में शामिल थे को पदमुक्त करने की प्रार्थना की। चूंकि मुख्य मंत्री अल्पमत पार्टी के थे, राज्यपाल डा. बी. गोपाल रेड्डी ने इस अवधि में भारत के महा न्यायाधीश से राय मांगी। महान्यायाधीश से राय व्यक्त करते हुये कहा कि मुख्य मंत्री को 14 मंत्रियों को पदच्युत करनेका संवैधानिक अधिकार प्राप्त नहीं है। और चूंकि उनकी सरकार के एक बड़े भागीदार कांग्रेस ने मंत्रिमण्डल

1 टि टाइम्स आफ इण्डिया मार्च 18, 1970 पृष्ठ - 1 साथ ही देख - लोक सभा वाद विवाद, वाल्यूम LXXVIII नं. 26, मार्च 30, 1970, कॉलम 218-19

2 लोक सभा वाद विवाद 30 मार्च 1970 वाल्यूम 111, नम्बर 26 कॉलम 218-19

का अपना समर्थन दना बंद कर दिया है, अतः वे अल्पमत में हैं व उन्हें विधान सभा का विश्वास मत नहीं प्राप्त है, राज्यपाल उनसे त्यागपत्र की मांग कर सकते हैं और यदि वे ऐसा नहीं करते तो राज्यपाल उन्हें बर्खास्त कर सकते हैं।

राज्यपाल ने मुख्यमंत्री को बर्खास्त कर विधान सभा को निलम्बित कर दिया। ऐसी ही विवादामय स्थिति मसूर में 1971 व उड़ीसा में 1971 में उत्पन्न हुई जब वहाँ के मुख्य मंत्रिया क्रमशः श्री वीरेन्द्र पाटिल व के.पी. सिंह देव ने सम्मान पूर्वक अपना पद से त्याग पत्र दे दिया।

गुजरात में मार्च 1976 में भी विधान सभा निलम्बित की गयी<sup>1</sup> जब जनता फ्रंट<sup>2</sup> बनाने की स्थिति में नहीं था। अतः राज्यपाल ने राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू करने व सभा निलम्बित करने की सिफारिश कर दी थी। क्योंकि जनता फ्रंट सरकार का समर्थन करने वाले किसान मजदूर लोकदल पार्टी ने फरवरी 1976 को सरकार से अपना समर्थन वापस ले लिया<sup>3</sup> जबकि विधान सभा में खाना तथा नागरिक आपूर्ति की अनुदान की मांगों पर मतदान होने वाला था। बाबू भाई पटेल की अध्यक्षता वाली जनता फ्रंट मंत्रिमण्डल 12 मार्च को सदन में हार का सामना करना पड़ा। तत्पश्चात मुख्यमंत्री ने अपना त्यागपत्र दे दिया। राज्यपाल ने राष्ट्रपति को भेज गये अपने प्रतिवेदन में कुछ समय के लिये सभा को निलम्बित रखने की सिफारिश की क्योंकि उनके विचार में कुछ समय पश्चात विभिन्न गुट आपस में समझौता कर गठबन्धन की सरकार बनाने की स्थिति में हो सकते थे।

1 दि टाइम्स आफ इण्डिया मार्च 13 1976

2 राज्य में 1975 जून में हुए मध्यावधि चुनावों के बाद पांच पार्टियाँ कांग्रेस (ए) भारतीय जनता मंत्र भानाय लोकादल, साशिलिस्ट पार्टी तथा राष्ट्रीय मजदूर पक्ष और 77 निदलाय सदस्या न 181 सदस्या वाली विधान सभा में 86 सदस्या से जनता फ्रंट विधायक दल का गठन किया। फ्रंट का 5 निदलीय तथा किसान मजदूर लोक पक्ष के 12 सदस्या का भा समर्थन प्राप्त कर लिया था-पूर्वाधुत

3 प्रमाइन्ट रूल व इण्डिया श्रीराम महेश्वरी, पृष्ठ-109 द मैकमिलन कम्पना आफ इण्डिया लिमिटेड (1977)

ऐसी ही विवादास्पद स्थिति मैसूर<sup>1</sup> में 1971 में उत्पन्न हुआ। जब “कांग्रेस ओ” के मुख्य मंत्री ने अपने पद से त्यागपत्र दे दिया। राज्यपाल ने मुख्यमंत्री के त्यागपत्र के बाद वक्तृत्विक मन्त्रिमण्डल बनाने की संभावनाओं को तलाशने के आधार पर विधान सभा निलम्बित कर दी लेकिन कांग्रेस आरके नेता सिद्धवीरप्पा द्वारा सरकार बनाने से इनकार करने के कारण विधान सभा में भग कर दी गयी।

इसी प्रकार उड़ीसा में 1971 में ही प्रकाश में आता है। जब उन कांग्रेस का समर्थन समाप्त हो जान के बाद श्री आरएन सिंह देव के नेतृत्व वाले मिले जुले मन्त्रिमण्डल ने राज्य विधान सभा में अपना बहुमत खो दिया। मुख्य मंत्री श्री आरएनसिंह देव ने राज्यपाल को अपना स्थान पत्र प्रस्तुत कर दिया।<sup>2</sup> तत्पश्चात राज्यपाल से सभा भग करने की सिफारिश कर दी लेकिन राज्यपाल डा एसएस असारि ने सभा निलम्बित कर दी<sup>3</sup> इस आशा में कि कांग्रेस पार्टी राज्य में सत्तारूढ़ हो सकेगी लेकिन वो ऐसा करने में विफल रही और तत्पश्चात विधान सभा भग कर दी गयी। यहाँ इस बात को उद्धृत करने की आवश्यकता है कि जब उड़ीसा में 1971 में अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत राज्यपाल विधान सभा को भग करने की सिफारिश करने से बच रहे थे तो गृह मामला के राज्य मंत्री श्री केंसीपत ने कहा कि “यदि राज्यपाल विधान सभा को निलम्बित करने की सिफारिश करता है तो वह विभिन्न दलों को विधायकों की खरीद प्रयोजन करने का अवसर प्रदान करता है मेरे विचार में सभा इस पर अपना विरोध प्रकट करेगी। वह मैं समझ सकता हूँ। लेकिन मैं यह नहीं समझ सकता कि राज्यपाल द्वारा जब सभा को सीधे भग कर देने की सलाह दी जाती है, किसी को भी खरीद प्रयोजन का अवसर नहीं दिया जाता, और सभी दलों के लोगों के पास पुनः जाना चाहिये। और पुनः लौट कर आकर सरकार का निर्माण करना चाहिये किस प्रकार आलोकतात्रिक कार्यवाही की सजा दी जाती है।<sup>4</sup>”

कुछ ऐसे भी उदाहरण में प्राप्त होते हैं जबकि राज्यपाल को ज्ञात होता है कि विवक्षित की सरकार बनाने की कोई संभावना नहीं है, लेकिन फिर भी विधान सभा भग न कर उसे निलम्बित रखा गया। ऐसा ही उदाहरण बिहार का जुलाई 1969 को मिलता है जबकि विधान

1 नवम्बर 1973 से मैसूर राज्य का नाम बदल कर कर्नाटक कर दिया गया।

2 दि स्टेट्समैन अप्रैल 12, 1971 पृष्ठ -7

3 लोक सभा वाद विवाद 5 वी कड़ी वालम 269, नम्बर 25, मार्च 26 1973.

4 लोकसभा वाद विवाद, वाल्यूम XXV न 25 मार्च 26 1973 बॉलिंग- 269

सभा निलम्बित करने की सिफारिश इस सत्य को जानत हुये कर दी कि राज्य में स्थायी सरकार बनाने की संभावना समाप्त हो चुकी थी जैसा पूर्व में वर्णित है।

जबकि कांग्रेस सरकार या उसके द्वारा समर्थित दल सत्ता में रहता है, का किसी कारणवश सदन में जाता है तो ऐसी स्थिति में विधान सभा को निलम्बित करने के स्थान पर भग कर दिया गया है। आंध्र में नवम्बर 1954 में जबकि श्रीप्रकाश मन्त्रिमण्डल के विम्वद्ध अविश्वास प्रस्ताव पास हो गया था। विपक्षी दल को सरकार बनाने के दावे को नजराना करते हुये सभा को भग कर दिया गया। पश्चिम बंगाल में 1968 व पुन 1971 में मणिपुर में 1969, उड़ीसा में 1969 में इसी की पुनरावृत्ति की गयी, जबकि राज्य में कुछ माह पूर्व ही चुनाव कराये गये थे। पश्चिम बंगाल 1971 का मामला काफी रोचक है जबकि श्री अजय कुमार मुखर्जी की सरकार का पतन हो गया, जिसमें कांग्रेस प्रमुख महयोगी पक्ष था। विधान सभा को 25 जून 1971 को भग कर दिया गया जबकि 2 अप्रैल 1970 को ही राज्य विधान सभा के चुनाव कराये गये थे। इस सभी मामलों में विपक्ष सरकार का गठन करने के लिये तैयार था।

इस सम्बन्ध में यह विचारणीय तथ्य है कि जब गर कांग्रेसी मुख्य मंत्री द्वारा विधान सभा भग करने की सिफारिश को नकार दिया गया जहाँ कांग्रेस पार्टी सरकार बनाने की इच्छुक थी। लेकिन इसका अपवाद केवल एक मामले में मिलता है। जबकि पंजाब में 1971 में राज्यपाल श्री डीसी पावटे ने श्री प्रकाश सिंह बादल की सिफारिश पर विधान सभा का विघटन कर दिया। लेकिन इस मामले में राज्यपाल को कांग्रेसी सदस्यों की कड़ी आलोचना का शिकार होना पड़ा था।

इसी प्रकार हरियाणा में राव वीरेन्द्र सिंह, पंजाब में गुरुनाम सिंह (1967) उत्तर प्रदेश में चरण सिंह (1968) भोला पासवान शास्त्री, बिहार में 1968 में आर हितेन्द्र देसाई का गुजरात में 1971 में अनुच्छेद 356 के अधीन विधान सभा भग करने की सिफारिश की अस्वीकार कर दिया गया था।

कांग्रेस पार्टी के आंतरिक झगड़ों को सुलझाने के लिये भी निलम्बन के उदाहरण मिलते हैं। जिससे कांग्रेस विधायक दल को एकता को पुन कायम रखा जा सके। ऐसा

उदाहरण 1951 में पंजाब का प्राप्ति होता है जबकि वहाँ पहली बार विधान सभा निलम्बित की गयी थी।<sup>1</sup> इसी प्रकार का उदाहरण 1973 को उत्तर प्रदेश का प्राप्ति होता है जबकि श्री एचएन बहुगुणा के स्थान पर श्री एनडी तिवारी को मुख्यमंत्री पद पर प्रतिष्ठित करना था।<sup>2</sup>

विधान सभा के विघटन और निलम्बन का प्रश्न अत्यन्त महत्वपूर्ण है क्योंकि अधिकतर अवसरों पर इसका राजनीतिक स्वार्थमूर्ति हेतु दुरुपयोग किया गया है। हाल ही में सवाच्च न्यायालय द्वारा दिये गये अपने निर्णय द्वारा राज्य में राष्ट्रपति शासन के घोषणा के साथ ही विधान सभा के भंग करने पर रोक लगा दी गयी है। न्यायालय का विचार है कि राष्ट्रपति शासन अध्यादेश को संसद द्वारा अनुमोदित किये जाने के पश्चात् ही विधान सभा भंग की जा सकती है, और जब तक ऐसा अनुमोदन नहीं प्राप्त हो जाता राष्ट्रपति विधान सभा को अपने आदेश द्वारा केवल निलम्बित कर सकता है विघटित नहीं। इस प्रकार न्यायालय के उपरोक्त निर्णय से कम से कम दो माह तक जब तक कि संसद इस पर अपना अनुमोदन नहीं प्रदान कर देती, राजनीतिक दलों में सरकार बनाने की होड़ बनी रहेगी।<sup>3</sup> इस फसले के बाद से केन्द्र सरकार उस प्रवृत्ति पर भी रोक लगाने में सहायता होगी जिसके तहत विधान सभा के निलम्बन व विघटन के प्रश्न को केन्द्रीय सरकारों ने अपने राजनीतिक हितों के पूर्ति का साधन बना लिया था।

1 वाजिग वन्टम्परा आरचीब्स, जुलाई 7-14 1951 पृ 11577

2 दि स्टेट्समन, मार्च 23 1973

3 एम आर बाम्बई बनाम भारत संघ, ए आई आर एस सी 1994 वाल्यूम 81, पैरा 365 पृ 1928



## राष्ट्रपति शासन में विधि निर्माण की प्रक्रिया

अनुच्छेद 356 की अधिघोषणा के उपरांत कार्यपालिका में अधिकारों के प्रयोग के लिए राष्ट्रपति अलग से एक आदेश जारी करता है तथा संघीय राज्य के विधान मण्डल के समस्त अधिकारों के उपयोग की व्यवस्था अनुच्छेद 357 में की गयी है।<sup>1</sup> इस अनुच्छेद में इस बात की व्यवस्था का उपयोग ससद करेगी या ससद इन अधिकारों के उपयोग के लिये राष्ट्रपति को अधिकृत कर देगी और राष्ट्रपति अपने इस अधिकार को किसी भी अन्य व्यक्ति या संस्था को स्थानान्तरित कर सकता है।

विधान मण्डल के अधिकारों के संदर्भ में यह स्पष्ट करना आवश्यक है कि उसके अन्तर्गत सामान्य विधेयकों के अधिकार एवं वित्तीय अधिकार दोनों आते हैं। उस अनुच्छेद 357 में जो व्यवस्था की गयी है उसके अन्तर्गत आज तक ससद ने संबंधित राज्य के लिये सामान्य कानून निर्माण के अधिकार का प्रयोग स्वयं नहीं किया है। सामान्यतः राज्य विशेष के लिये वित्तीय व्यवस्थाएँ (अनुदान मांगें) ससद पारित करती हैं सामान्य कानून के निर्माण के लिये प्रारम्भ से ससद राष्ट्रपति का एक अधिनियम के अन्तर्गत अधिकृत करती रही है। उस अधिनियम को शक्ति स्थानान्तरण अधिनियम<sup>2</sup> के नाम से पुकारा जाता है। इसके अन्तर्गत यह व्यवस्था होती है कि ससद के दोनों सदन के सदस्यों की एक

1 अनु 357 में किये गये 42वें संशोधन के बाद से निम्न व्यवस्था की गयी है "राज्य के विधान-मंडल की शक्तियाँ ससद द्वारा या उसके प्राधिकार के अधीन प्रयोज्य होंगी जिसे समस्त राष्ट्रपति में हस्तांतरित कर सकता है।"

2 डेलागेशन ऑफ पावर एक्ट देखें और सिवाच, पूर्वाधृत पृष्ठ 179। उल्लेखनीय है कि 1952 के प्रथम निर्वाचन के पूर्व समस्त अन्तरिम ससदें केवल एक सदन वाली थीं। संविधान सभा ही 26 जनवरी 1950 से एक सदन वाली ससद के रूप में कार्य कर रही थी। इसीलिये पञ्जाब के संदर्भ में जो डेलीगेशन ऑफ पावर एक्ट पारित किया गया था उसमें केवल ससद शब्द का प्रयोग किया गया है जबकि बाद के अधिनियमों में ससद के दोनों सदन शब्द का प्रयोग हुआ है क्योंकि 1952 के प्रथम निर्वाचन के बाद ससद दो सदन वाली हो गयी थी।

समीति गठित की जायेगी और इसे परामर्श दायी समीति के नाम से पुकारेंगे। समीति के सदस्या की संख्या प्रत्येक राज्य के लिये समान नहीं होती। इस समीति में लोकसभा तथा राज्यसभा के सदस्या के मध्य 2:1 का अनुपात रहता है। इन सदस्या के अध्यक्ष सभापति नामजद करते हैं। यह समीति राष्ट्रपति को अधिनियमों के निर्माण में परामर्श दे सकती है।

1959 में पेप्सू लेजिस्लेचर डेलीगेशन ऑफ पावर बिल पर लोक सभा में विचार हो रहा था, तब ठाकुर दास भार्गव ने एक सशोधन<sup>1</sup> प्रस्तुत किया जिसके अन्तर्गत यह व्यवस्था की गयी कि राष्ट्रपति एक समीति के परामर्श से विधि निर्माण करेंगे।<sup>2</sup> कलाश नाथ काटजू ने जो तत्कालीन गृहमंत्री थे, ने यह सुझाव दिया कि समिति के सदस्यों को राष्ट्रपति नामजद ना करें जसा कि ठाकुर दास भार्गव के सशोधन में कहा गया है वरन, मन्त्र के सदना के अध्यक्षों द्वारा उन्हें नामजद किया जाये और अतः में लोक सभा ने विधेयक का जिस रूप में पारित किया, उसके अनुसार राष्ट्रपति राज्य विशेष के लिये अधिनियम का निर्माण करने से पूर्व एक समीति से परामर्श करें। यह परामर्श प्रत्येक स्थिति में अनिवार्य और बाध्यकारी नहीं है।<sup>3</sup> विधेयक में यह स्पष्ट उल्लेखित है कि जहां ऐसा परामर्श संभव नहीं है वहाँ पर परामर्श नहीं भी किया जा सकेगा।<sup>4</sup>

राष्ट्रपति ससद का अधिवेशन चल रहा हो अथवा नहीं दोनों ही परिस्थितियों में स्वयं राज्य विशेष के लिये अधिनियमों का निर्माण उपर्युक्त विधि से कर सकता है। इस बात की व्यवस्था की गयी है कि ऐसे समस्त अधिनियम लागू किये जाने के बाद ससद को दोनों सदनों के समक्ष रखा जायेगा और कोई भी सदन एक प्रस्ताव के द्वारा 30 दिन के अंदर इसमें परिवर्तन का निर्देश दे सकता है।

यहाँ यह बात ध्यान देने योग्य है कि ससद के दोनों सदनों में सामान्यतः चूँकि सनारूढ़ दल का बहुमत रहता है और राष्ट्रपति के द्वारा निर्मित अधिनियम उसके अपने विवेक

1 लोक सभा वाद विवाद, 1953 खण्ड 4, कॉलम 5487

2 पूर्वोद्धृत कॉलम 5498

3 समीति से परामर्श बाध्यकारी नहीं है। यह निम्न से स्पष्ट है ' The president's shall whenever be consider's it practicable to do so'

4 पूर्वोद्धृत

स निर्मित अधिनियम नहीं होता परन्तु भत्रिपरिषद् के परामर्श के उपरान्त निर्मित अधिनियम होता है अतः राष्ट्रपति निर्मित अधिनियमों में परिवर्तन को सम्भावना नहीं रहती। यहाँ यह भी स्पष्ट करना आवश्यक है कि संसद के किसी भी सदन ने आज तक राष्ट्रपति अधिनियमों में परिवर्तन नहीं किया है।<sup>1</sup>

इस विश्लेषण से यह स्पष्ट है कि राष्ट्रपति अधिनियम वास्तव में कार्यपालिका द्वारा निर्मित अधिनियम ही है। यह उसी श्रेणी में रखा जा सकता है, जिस श्रेणी में अध्यादेश आता है, लेकिन राष्ट्रपतीय अधिनियम अध्यादेश की उपेक्षा एक स्थायी अधिनियम हो सकता है, क्योंकि अनुच्छेद 357 में इस बात की व्यवस्था है कि ऐसा कानून जब तक संबंधित राज्य के विधान मण्डल द्वारा निरसित या संशोधित नहीं किया जाता<sup>2</sup> तब तक प्रभावी बना रहेगा।

इस विवेचन से यह निष्कर्ष स्पष्ट रूप से निकाला जा सकता है कि राज्य विशेष के लिये यथार्थतः कार्यपालिका और विधायी अधिकार केन्द्रीय कार्यपालिका को प्राप्त हो जाते हैं, जिस पर संसद का प्रभावी नियंत्रण नहीं रह जाता। यद्यपि संसद ने राज्य विशेष के लिये वित्तीय अधिकारों का प्रयोग स्वयं किया है लेकिन अनुच्छेद 357 की भाषा एवं डेलीगेशन ऑफ पावर एक्ट के अन्तर्गत यदि राष्ट्रपति चाहे तो अधिनियम बनाने के

1 ज. आर. सिचाव, पॉलिटिक्स ऑफ प्रेसीडेंट रूल इन इंडिया इन्स्टीट्यूट ऑफ एडवांस स्टडीज, राष्ट्रपति निवास शिमला, 1979, पृष्ठ 89-डेलीगेशन ऑफ पावर एक्ट के अन्तर्गत अब 30 दिन की अवधि रखी जाती है जिसके अन्तर्गत संसद के दोनों सदन प्रेसीडेंट अधिनियम में परिवर्तन वर प्रस्ताव पारित कर सकते हैं और उस प्रस्ताव में सुझाये गये परिवर्तन को राष्ट्रपति वापसिद्ध करेगा। सिचाव ने यह गंवा व्युत्पत्ति की है कि संसद के द्वारा परिवर्तन सुझाने की प्रक्रिया वास्तव में एक संवैधानिक विडम्बना प्रस्तुत कर देती है और इससे राष्ट्रपति और संसद में अधिभार में टकराव उत्पन्न हो सकता है वस्तुतः विधि निर्माण का अधिकार वास्तव में संसद को ही है और राष्ट्रपति अधिनियम का ही एक रूप है। इसलिये संसद इस प्रकार के अधिनियमों में परिवर्तन कर सुझाव दे सकती है। इसमें किसी भी प्रकार की संवैधानिक विवृति नहीं है।

2 अनुच्छेद 357 में 42 व संवैधानिक संशोधन के बाद की व्यवस्था यही है।

अधिकार का प्रयोग वित्तीय क्षेत्र में भी कर सकते हैं।<sup>1</sup> राज्य विशेष के सदस्यों में अधिनियम निर्माण का अधिकार राष्ट्रपतीय अधिनियम के अतिरिक्त राज्यपाल के अध्यादेश के माध्यम से भी प्राप्त होता है क्योंकि अनुच्छेद 213 के अनुसार केवल दो परन्तु अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत जारी की गयी अधिघोषणा में स्थगित किये जाते हैं। इन दो परन्तुओं के स्थगन का केवल इतना ही प्रभाव होता है कि अध्यादेश जारी करने के लिये जिन सदस्यों में राष्ट्रपति की पूर्ण सहमति या समवर्ती सूची के विषयों पर प्रख्यापित अध्यादेश, यदि किसी केन्द्रीय अधिनियम के विरुद्ध जाते हैं और उस हद तक अवैध हो सकते हैं पर राष्ट्रपति की पूर्ण सहमति की व्यवस्था में स्थगित हो जाती है। ऐसे अध्यादेश की अवधि अनिश्चित हो जाती है।

### राष्ट्रपतीय अधिनियम

राष्ट्रपतीय अधिनियम के स्वरूप पर विचार करने से पूर्व इस बिन्दु पर विचार करना आवश्यक है कि राष्ट्रपति शासन क्या शासन है ? क्या यह एक अतिरिक्त व्यवस्था है ? जो केवल दिन प्रतिदिन के कार्यों को देख रेख करता है या नीति निर्धारण भी करता है। यहाँ यह स्पष्ट करना आवश्यक है कि कोई भी शासन अतिरिक्त शासन नहीं होता। प्रत्येक शासन एक पूर्णशासन होता है और वह वो सभी कार्य करता है जो निर्वाचन के माध्यम से गठित विधान सभा के गठन के उपरांत निर्मित एक मंत्रिमण्डल कर सकता है। विधानिक रूप से किसी भी शासन की कार्यपालिका शक्ति पर कोई नियंत्रण नहीं होता, ऐसा नियंत्रण संभव भी नहीं है, क्योंकि वर्तमान परिस्थितियों में समाज और देश में घटनाएँ तेजी से घटित होती हैं तथा उसके सदस्यों में त्वरित निर्णय आवश्यक होता है।

इसके अतिरिक्त लोक कल्याणकारी लोकतांत्रिक राज्य में आर्थिक विकास योजनाएँ राज्य के द्वारा चलाई जाती हैं। इसका उद्देश्य न्यायसंगत समाज की स्थापना होता है। यह

1 अनु 357 (1) (सी) इस बात की व्यवस्था करता है कि सदन के द्वारा खर्चों की स्वीकृति के पूर्व भी राष्ट्रपति राज्य के सचिव कोष से धन खर्च करने के लिये अनुमति दे सकता है। यह वक्त उसी समय संभव है, जब लोक सभा का सत्र नहीं चल रहा हो। इस व्यवस्था से यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि राष्ट्रपतीय अधिनियम के द्वारा धन विधायक को छोड़कर शेष सभी प्रकार के वित्तीय विधेयकों का निर्माण संभव है। सिवाच पूर्वोक्त पृष्ठ 91

विकास याजनाय एक बार प्रारम्भ होने के बाद यदि स्थपित कर ना जाय ना उसम लगाया गया सम्पूर्ण धन वाञ्छित उद्देश्य की प्राप्त क बिना ही बरबाद हो जायेगा। इसलिये विकास योजनाय उस समय भी स्थगित नहीं होती, जब राज्य मे अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत राष्ट्रपति शासन लागू किया जाता ह।

अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत हस्तक्षेप के बाद राज्य प्रशासन विधायको के दबाव व धगा से मुक्त हो जानी हे। ऐसी स्थिति म नयी नीति क व्यापक रूप पर विचार करना अधिक उपर्युक्त हो सकता हे। राष्ट्रपतीय अधिनियम बना प्रकार क क्षेत्र म निर्मित किये गये ह तथा सभी उद्देश्यो की प्राप्ति के लिये निर्मित किये गये ह।

ये अधिनियम, सामान्य अधिनियम आर अध्यादेश तीना एक हा (वैधानिक) वर्ग म आते हे। तीना की वैधानिक शक्ति समान है।

राज्य विधान मण्डल को राष्ट्रपतीय अधिनियमो मे सशोधन करने का पूर्ण अधिकार प्राप्त ह। इस सदन मे एक बिन्दु पर शका प्रकट की जा सकती ह कि समवर्ती सूची के विषया पर राष्ट्रपतीय अधिनियम का निर्माण किया जा सकता है अथवा नहीं। संविधान मे यह व्यवस्था ह कि सामान्यतया राज्य का विधान मण्डल समवर्ती सूची के विषया पर कानून का निर्माण कर सकता हे, लेकिन उसके द्वारा निर्मित कानून यदि उसी विषय पर निर्मित केन्द्रीय कानून के विरुद्ध होता ह तो उस पर राष्ट्रपति की सहमति आवश्यक हे अन्यथा विरोध की स्थिति होने पर वह अवध हो जायेगा।

अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत जब हस्तक्षेप होता हे, तो कार्यपालिका ओर विधायी शक्ति यथाथत राष्ट्रपति (केन्द्रीय कार्यपालिका) को प्राप्त हो जाती ह। ऐसी स्थिति मे यह कहना अनुचित नहीं होगा कि राष्ट्रपतीय अधिनियम के माध्यम से समवर्ती सूची के विषया पर कानून का निर्माण किया जा सकता हे आर ऐसे भी कानून बनाये जा सकते है, जो समवर्ती सूची के किसी विषय पर बनाये गये कानून के भी विरुद्ध हो। ऐसी स्थिति म राष्ट्रपति की पूर्व सहमति लेना आवश्यक नहीं हे, क्योंकि प्रत्येक राष्ट्रपतीय कानून सदन के द्वारा राष्ट्रपति को दिये गये अधिकार के अन्तर्गत निर्मित होते है। इसलिये राष्ट्रपति की सहमति या पूर्वानुमति आवश्यक नहीं ह। इस सदन मे अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत की जाने वाली उद्घोषणा का उल्लेख करना अनुचित नहीं है। इस अधिधोषणा मे अनुच्छेद 213 के

दाना परन्तुक् स्थगित कर दिये जाते ह। ये दोना परन्तुक् राष्ट्रपति की पूर्वानुमति ओर सहमति से सवधित हे, अर्थात् राज्यपाल किसी भी प्रकार का कोई भी अध्यादेश राज्य सूची तथा समवर्ती सूची के विषयो पर जारी कर सकता हे। राज्यपाल जो अनुच्छेद 356 क हस्तक्षेप के उपरात मात्र राष्ट्रपति के आदेश के अन्तर्गत कार्य करने वाला व्यक्ति हो जाना ह उसे ऐसे अधिकार प्राप्त हो जाते ह, तो राष्ट्रपति, राष्ट्रपतीय अधिनियम के अन्तर्गत राज्यसूची तथा समवर्ती सूची के किसी विषय पर कानून निर्मित कर सकता हे। प्रकारान्तर से केन्द्रीय सरकार राष्ट्रपति कानून के माध्यम से केन्द्र की नीतियो को, राज्य मे लागू करता रही ह। राजनीतिक दृष्टिकोण से यह अन्यन्त महत्वपूर्ण हे, क्योंकि राज्य मे जिस दल को जनादेश प्राप्त होता ह वह अपनी नीतियो को लागू करती ह। ये नीतिया केन्द्रीय इच्छा के विपरीत भी हो सकती है। यह सत्य है कि राष्ट्रपतीय अधिनियमो मे सशोधन या उसके निरसन के लिये राष्ट्रपति की पूर्वानुमति लेना आवश्यक नहीं ह। प्राय राष्ट्रपतीय अधिनियम स्थायी अधिनियम का रूप ले लेते हे।

## **अध्याय 4**

**राष्ट्रपति शासन की बारम्बारता :  
कारण और परिणाम**

## राष्ट्रपति शासन की बारम्बारता : कारण और परिणाम

भारतीय संविधान के निमाता डॉ भीमराव अम्बेदकर ने सदस्या ता आशकाओ को दूर करते हुये यह आशा व्यक्त की थी भविष्य मे इस अनुच्छेद के उपयोग की आवश्यकता नही पडेगी आर ये उपबध 'मृतप्राय' ही रहेगे लेकिन उनकी आशकाआ के विपरीत आज संविधान के लागू होने के बाद से अनेको बार इनका प्रयोग किया ह ओर आज भारत का कोई भी राज्य इस धारा के प्रकोप से वचित नही रह गया है. यहाँ तक कि संघ शासित प्रदेशा म भा इसके प्रयोग की आवश्यकता पडी ह। यद्यपि सभी राज्यों मे इसका प्रयोग किया गया ह लेकिन कुछ राज्य ऐसे भी रहे है, जहाँ इनका बारम्बार प्रयोग किया गया है। इनमे पञ्जाब का प्रथम स्थान पर ह जहाँ सर्वाधिक बार व अवधि तक राष्ट्रपति शासन कायम रहा। उसके बाद केरल का स्थान ह, जहा पञ्जाब के बराबर ही नौ बार राष्ट्रपति शासन लागू करना पडा। तत्पश्चात् उत्तरप्रदेश आर उड़ीसा का स्थान आता है जहाँ क्रमश सात व छ बार राष्ट्रपति शासन लागू करना पडा।

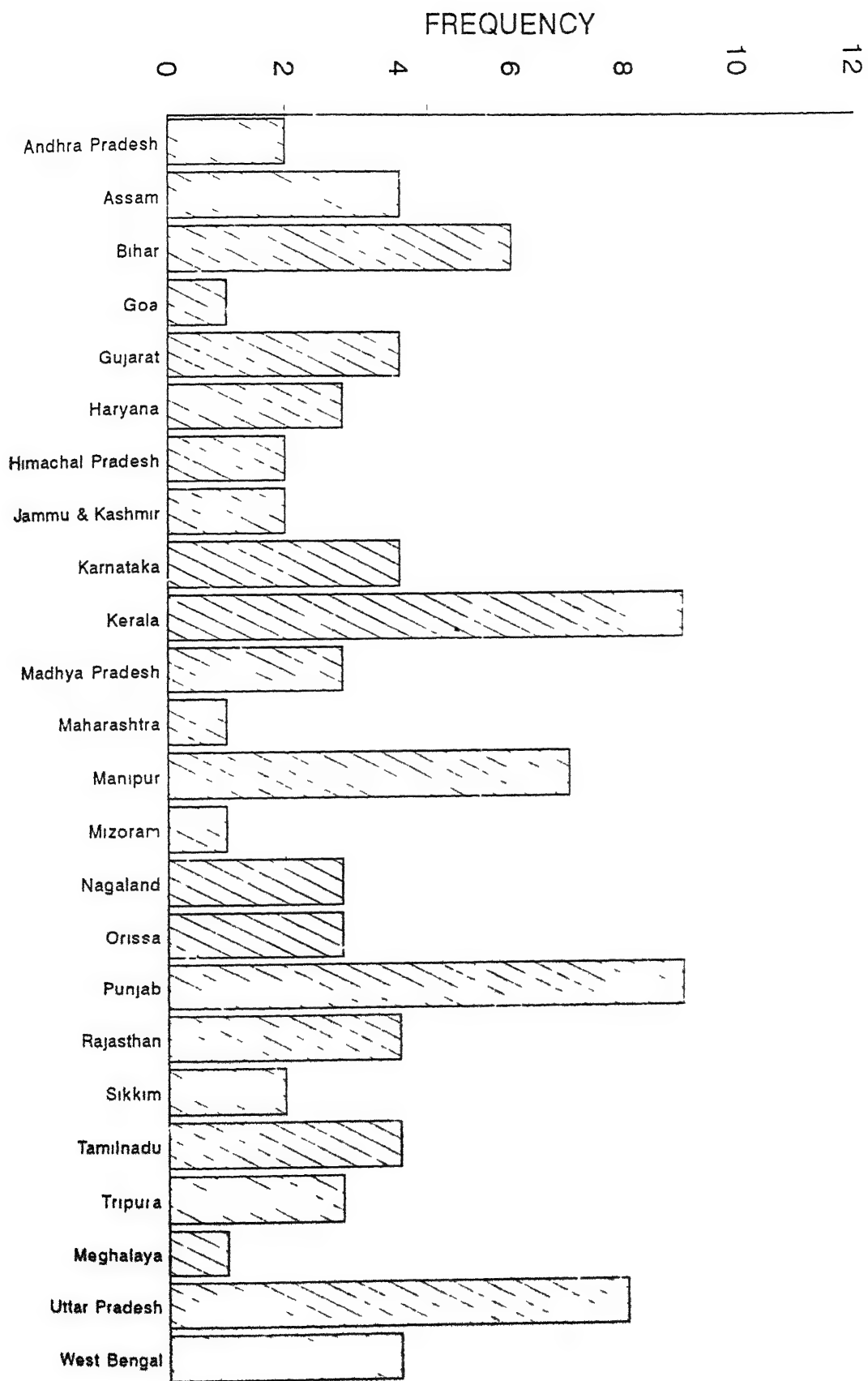
इस अध्याय मे हमारे अध्ययन का विषय यही चारो राज्य ह जहा आधुनता मे राष्ट्रपति शासन लागू किया गया। यह विचारणीय प्रश्न है कि वे कौन से कारण रहे जबकि इन राज्यों की जनता को इतनी लम्बी अवधि तक निर्वाचित सरकारो से शासित होने से वचित रखा गया।

यद्यपि इन सभी राज्यों म राष्ट्रपति शासन लगाये जाने के कारण भिन्न-भिन्न रहे लेकिन एक कारण जो इन सभी मामलो मे सामान्य रहा वो यह है कि अधिकतर सरकारो के पतन का कारण वे स्वयं थी। वास्तव मे संविधान मे ता ससदीय व्यवस्था को स्वीकार कर लिया था लेकिन केवल सिद्धान्त रूप मे। लेकिन व्यवहार मे वास्तव मे अभी जनता उससे पूरी तरह परिचित नही हो पायी थी। जिसकी परिणति बार-बार राष्ट्रपति क रूप मे दिखायी देती ह। जिन राज्यों का इस अध्याय मे निवेचन किया गया है वे है-

- 1 केरल
- 2 पञ्जाब
- 3 उत्तर प्रदेश
- 4 उड़ीसा



GRAPH SHOWING FREQUENCY OF PRESIDENT'S RULE IN STATES (1951-1995)



इन चार राज्या में राष्ट्रपति शासन की विवेचना से अब तब का उन सभी परिस्थितियाँ का समावेश हो जाता है, जिसके कारण राज्यों में राष्ट्रपति शासन लगाया जाता रहा है। जसा कि सलग्न ग्राफ से भी स्पष्ट होता है कि पंजाब व केरल में सर्वाधिक बार इस धारा का प्रयोग किया गया है। उत्तर प्रदेश व उड़ीसा में राष्ट्रपति शासन का प्रमुख कारण राजनीतिक अस्थिरता रही है। पंजाब में यद्यपि प्रारम्भ में अधिकतर अवसरों पर वहाँ की आन्तरिक राजनीति ही इसके लिये जिम्मेदार रही लेकिन बाद के वर्षों में राष्ट्रपति शासन का कारण बना-राज्य में बढ़ता हुआ उग्रवाद। केरल राज्य भारत का समस्याग्रस्त राज्य रहा है। प्रारम्भ में ही वहाँ किसी भी दल को स्पष्ट बहुमत नहीं प्राप्त हो पाया।

### त्रिवाङ्कुरकोचीन (केरल) 23-3-56—1-11-56

केरल में राष्ट्रपति शासन का शुभारम्भ वर्तमान केरल राज्य के अस्तित्व में आने में पूर्व ही शुरू हो गया था।<sup>1</sup>

पूर्व का त्रिवाङ्कुरकोचीन ही 1 नवम्बर 1956 के राज्यों का पुनर्गठन होने पर केरल राज्य बना कोचीन में राष्ट्रपति शासन श्री गोविन्दमेनन के नेतृत्व वाली संयुक्त मोर्चा की सरकार के पतन के<sup>2</sup> परिणामस्वरूप लगाया गया था। 2 विधान सभा चुनावों के बाद इस कोचीन में यह दूसरा मन्त्रिमण्डल था जिसका पतन हुआ था। इससे पूर्व भी प्रजा समाजवादी पार्टी<sup>3</sup> ने श्री

1 इंडिया— 1956 पृ 474

2 इण्डिया—1956 पृ 47

3 प्रजा समाजवादी पार्टी का गठन 1950 में कुछ उद्देश्यों का दृष्टि में रखकर किया गया था। अर्थात् उपलब्धि इस पार्टी के स्थापक थे। वास्तव में पार्टी का गठन कांग्रेस के उन असन्तुष्टों द्वारा किया गया था जिनकी विचारधारा कांग्रेस से नहीं मिलती थी लेकिन आगे चलकर यह पार्टी संयुक्त सांश्लिस्ट पार्टी से मिल गयी। इस पार्टी का टांचा लगातार बदलता रहा अतः इस पार्टी के कार्यक्षेत्र और विचारों का स्पष्टीकरण बहुत मुश्किल था। केरल में एक मध्यम दल के रूप में श्री पिल्लै के नेतृत्व में इसका गठन किया गया था। जिसका आदर्श बहुत उच्च था कि प्रजा समाजवादी पार्टी कांग्रेस तथा कम्युनिस्टों के विकल्प के रूप में उभरेगी, लेकिन बाद में कांग्रेस से लगातार गठबन्धन कर अपने द्वारा निर्धारित उच्च आदर्शों को तिलाजली टूटी। डायनामिक्स ऑफ स्टेट पॉलीटिक्स इन केरला एनजास चन्दर' पृष्ठ 63

पट्टमथानु पिल्ल के नेतृत्व में राज्य में सरकार का गठन किया था। जिसका कांग्रेस ने सरकार में बाहर रहकर समर्थन दिया था।<sup>1</sup> कांग्रेस जो कि चुनावों के बाद राज्य विधान सभा में सबसे बड़ा दल के रूप में उभर कर सामने आया था, द्वारा सरकार बनाने का दावा पेश नहीं करने का फसला बहुत आश्चर्यजनक था।

राजनीतिक विश्लेषकों के विचार में कांग्रेस के इस फसल के पीछे राजनीतिक म्याच निहित था मार्च, 1954 को विधान सभा के लिये हुये चुनावों में विभिन्न दलों की स्थिति निम्न प्रकार से थी कांग्रेस-45 कम्युनिस्ट-23, पी एसपी-19 क्रांतिकारी सोशलिस्ट-9, त्रिवाकुंग तमिलनाडु कांग्रेस-12, स्वतन्त्र-9-कुल योग-117<sup>2</sup>

कांग्रेस पार्टी विधायक दल के नेता श्री गोविन्दमेनन का स्पष्टीकरण था कि कांग्रेस पार्टी राज्य में सरकार के निर्माण में जल्दी नहीं करना चाहती ना ही कोई ऐसा कदम उठाना चाहती है जो मर्यादा के प्रतिकूल हो<sup>3</sup> कांग्रेस के द्वारा पहल ना करने का एक प्रमुख कारण यह था कि कम्युनिस्ट पार्टी जो कि विधान सभा में दूसरा सबसे बड़ा दल थी ने जनता द्वारा उत्साही समर्थन मिलने के कारण गैर कांग्रेसी दलों ने सरकार बनाये जाने में रुचि दिखायी थी।<sup>4</sup> साथ ही कम्युनिस्टों ने यह भी घोषित किया था कि बिना प्रजा समाजवादी पार्टी के सरकार में शामिल हुये वे सरकार का राज्य में समर्थन नहीं करेंगे। तत्पश्चात प्रजासमाजवादी पार्टी की राज्य इकाई ने कम्युनिस्टों के सहयोग से सरकार बनाने की सभी तैयारी पूरी कर ली थी। राज्य विधायक दल ने श्री पट्टम थानु पिल्लै को अपना नेता चुना और राज्यपाल के समक्ष 59 सदस्यों की सूची रखते हुये सरकार बनाने का दावा पेश किया था। लेकिन मार्च 16, मार्च, 1954 को पी एसपी के राष्ट्रीय अध्यक्ष श्री कृपलानी ने कम्युनिस्टों से सहयोग के प्रस्ताव को अस्वीकार कर दिया।<sup>5</sup>

1 अमृत बाजार पत्रिका, 10 मार्च, 1954

2 अमृत बाजार पत्रिका-10 मार्च, 1954

3 वार्ता-10 मार्च, 1954

4 इण्डियन पालिटिकल पार्टिस-स-एस0सी0 कश्यप, पृष्ठ- 232

5 डायनापिक्स आफ स्टेट पालिटिक्स इन करला, एन जोन्स, पृष्ठ- 152

लेकिन 17 मार्च को अचानक ही कांग्रेस विधान मंडलीय पार्टी ने भविष्य में राज्य में स्थिर कांग्रेसी सरकार की संभावना को देखते हुए पीएसपी के समर्थन का फैसला लिया था, और फलस्वरूप श्री पट्टप थानु पिल्लि मुख्यमंत्री नियुक्त किये गए। संविधान के लागू होने के बाद से यह पहला अवसर था जबकि कांग्रेस के अलावा कोई अन्य दल किसी राज्य में सत्तारूढ़ हुआ था।<sup>1</sup>

आगे चलकर राजनीतिक विश्लेषकों का यह अनुमान सच साबित हुआ कि कांग्रेस का राज्य में आधार बढ़ते ही तो सरकार से अपना समर्थन वापस ले लेगा। कांग्रेस द्वारा पिल्लि सरकार से अपने समर्थन वापस लेने की घोषणा के साथ ही श्री थानु पिल्लि ने त्यागपत्र दे दिया। उसके तुरंत बाद फरवरी 1955 में कांग्रेस विभिन्न दलों के सहयोग से संयुक्त मार्च की सरकार बनाने में सफल हो गयी और श्री गोविन्द मेनन के नेतृत्व में राज्य में कांग्रेसी सरकार सत्तारूढ़ हुयी थी।<sup>2</sup>

लेकिन श्री गोविन्द मेनन की कांग्रेसी सरकार पर पार्टी के असंतुष्टों के विद्रोह का खतम बराबर बना रहा। वास्तविक संकट उत्पन्न हुआ जब राज्यों के पुनर्गठन का काम चल रहा था और काचीन राज्य के तमिल भाषी जिलों को मद्रास को हस्तान्तरित किया जाना था। इस प्रश्न पर कांग्रेसी विधायकों में मनभेद उभर कर सामने आया और जब बजट पर मतदान के लिये सदन की बैठक बुलाई जाने का प्रस्ताव था<sup>3</sup> उससे पूर्व ही 10 मार्च को छ कांग्रेसी सदस्यों ने कांग्रेस पार्टी से अपना इस्तीफा दे दिया। इन छ विद्रोही सदस्यों के इस्तीफे के बाद सरकार के सदन में हारने की संभावना हो गयी क्योंकि पक्ष के सदस्यों की संख्या घटकर 54 रह गयी थी। (3)

इन सदस्यों के पार्टी छोड़ने के कारण आये संकट को देखते हुये मुख्यमंत्री श्री गोविन्द मेनन ने अपने एक वर्षीय पुराने मंत्रिमण्डल का त्याग पत्र 12 मार्च 1956 को राज्यप्रमुख श्री रामवर्मा को साप दिया।<sup>4</sup>

1 अमृत बाजार पत्रिका 17 मार्च, 1954

2 अमृत बाजार पत्रिका—17 मार्च, 1955

3 अमृत बाजार पत्रिका—10 मार्च, 1956

4 वृत्ति 12 मार्च, 1956

राज्य के विपक्षी दलों ने राष्ट्रपति शासन की संभावना का देखते हुए मिली जुली सरकार बनाने का प्रयास आरम्भ कर दिया। इस दिशा में राज्य कम्युनिष्ट पार्टी ने प्रजा समाजवादी पार्टी को सरकार बनाने में सहयोग देने की बात कही थी। कम्युनिस्ट पार्टी की राज्य इकाई ने अपने वक्तव्य में कहा था कि ऐसे समय में जबकि केरल राज्य आतंक ग्रहण कर रहा है राष्ट्रपति शासन नालागू होने देने का प्रयास करना प्रत्येक दल का कर्तव्य है।

लेकिन संयुक्त सरकार बनाने के प्रयास को उस समय आघात पहुँचा जबकि कांग्रेस के छ विद्रोही सदस्यों ने कम्युनिष्टों के सहयोग से बनने वाली किसी भी सरकार का समर्थन करने से इनकार कर दिया और इन सदस्यों ने कांग्रेस और पीएसपी के सहयोग से मिल कर बनने वाली सरकार के समर्थन की बात कही थी। लेकिन कांग्रेस ने किसी भी दल की सरकार को अपना समर्थन देने से इनकार कर दिया।

लेकिन राज्य में सभी वामपंथी पार्टियाँ मिलाजुला मंत्रिमण्डल बनाने का प्रयास कर रही थी। कम्युनिष्ट पार्टी के श्री टीवी थाम्स ने राजप्रमुख के मिलकर राज्य में श्री पट्टमथानु पिल्ल को सरकार बनाने के लिये आमन्त्रित करने की बात कही। उन्होंने राज्यप्रमुख के समक्ष समर्थकों की जो सूची प्रस्तुत की थी उसमें 118 सदस्यीय सदन में 61 सदस्य सूची में थे जिसमें कांग्रेस पार्टी के कुछ सदस्यों के भी नाम सम्मिलित थे।<sup>1</sup> लेकिन अन्ततः 24 मार्च, 1956 को राजप्रमुख ने सभी दावों की जाँच के बाद में राष्ट्रपति शासन की सन्तुष्टि कर दी। राष्ट्रपति ने राज्यपाल के प्रतिवेदन के आधार पर राज्य में राष्ट्रपति शासन की उद्घोषणा जारी कर दी साथ ही राज्य विधान सभा भी तत्काल भंग कर दी गयी।<sup>2</sup>

राष्ट्रपति द्वारा जारी उद्घोषणा में कहा गया था कि वे (राष्ट्रपति) इस बात से संतुष्ट हैं कि राज्य में ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गयी थी कि वहाँ विधान की व्यवस्थाओं के अनुसार सरकार का निर्माण संभव नहीं था। गजट में प्रकाशित विज्ञप्ति में कहा गया था कि राष्ट्रपति ने जो अधिकार प्राप्त किये हैं उसका उपयोग कोचीन राज्य के राज प्रमुख

1 अमृत बाजार पत्रिका 13 मार्च, 1956

2 वही — 13 मार्च 1956

गणपति द्वारा नियुक्त सलाहकारों के माध्यम से करेगा।<sup>1</sup> राज्य में राष्ट्रपति शासन को उद्घोषणा के बाद श्री पी.एस. राव को राज्यपाल का सलाहकार नियुक्त किया गया था।

### राजनीतिक दलों द्वारा आलोचना

कम्युनिस्ट पार्टी द्वारा राज्य में राष्ट्रपति शासन लगाये जाते की कड़ी आलोचना की गयी। कम्युनिस्ट नेता श्री ए.के. गोपालन ने राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू किये जाने की कार्यवाही को अन्यायपूर्ण व अनुचित कहते हुये इसे लोकतन्त्र की परम्परा के प्रतिकूल बताया। उनका विचार था कि सरकार ने कोचीन के इस वैधानिक शासन का अंत कर दिया क्योंकि राज्य में कांग्रेस सरकार बनाने की स्थिति में नहीं थी।<sup>2</sup> क्योंकि इससे पूर्व भी श्री मेनन की कांग्रेसी सरकार को जिसे पूर्ण बहुमत नहीं था, को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया गया था जिसे टी.टी.एन का समर्थन प्राप्त था। जबकी गठबन्धन के केवल 57 सदस्य ही थे। और यह देखते हुये कि 118 सदस्यीय सदन में सरकार पूर्ण बहुमत प्राप्त करने में असफल थी को सरकार बनाने के अवसर दिया गया था। जबकि पी.एस.पी. के उसी दावे को नकार दिया गया था जबकि उसे 57 सदस्यों के समर्थकों की सूची पेश की थी।<sup>3</sup>

लोकसभा में सदस्यों की आलोचना का जबाब देने हुए तत्कालीन गृहमंत्री श्री गोविन्द वल्लभ पंत ने यह स्पष्ट किया कि प्रजा समाजवादी पार्टी का जिनके विधान सभा में 19 सदस्य ही थे, उन्हें केवल 59 सदस्यों का ही समर्थन प्राप्त था। अतः विस्तृत जांच के बाद राज्यपाल इस निष्कर्ष पर पहुँचे कि 118 सदस्यीय सदन में 57 सदस्य, जो कि आधे से भी कम थे। अतः बहुमत में ना होने के कारण पी.एस.पी. सरकार बनाने में वास्तव में सक्षम ही नहीं था।<sup>4</sup>

### कोचीन में राष्ट्रपति शासन लगाये जाने का औचित्य

कोचीन में लगाये गये राष्ट्रपति शासन का निष्पक्ष विश्लेषण करने पर यह बात विलुप्त स्पष्ट हो जाती है कि विरोधी दावों को देखते हुये यदि पुनः सरकार आमंत्रित की जाती

1 पूवाधृत-25 मार्च, 1956

2 लोक सभा वाद-विवाद-भाग 2 वाल्यूम-3, 29 मार्च, 1956

3 वही

4 लोक सभा वाद-विवाद, वही

तो उसका भी वही हथ्र होगा जोकि पिछली दो सरकारों का हुआ था और वहाँ की अस्थिर स्थिति को देखते हुये राष्ट्रपति शासन ही एकमात्र विकल्प था क्योंकि किसी भी दल में मंत्रिपरिषद् गठित करने की सामर्थ्य नहीं थी। श्री पट्टम थानु पिल्लै ने 60 सदस्यों के समर्थकों की जो सूची राजप्रमुख <sup>1</sup> को भेजी थी उसमें से उनके दल के तीन और कांग्रेस के एक सदस्य ने अपनी अनिच्छा राजप्रमुख को भेज दी थी। अतः इन सभी विरोधी दावों की जाँच के बाद ही विवश होकर राज्यपाल को राज्य में राष्ट्रपति शासन की सत्तुति करनी पड़ी थी।

राज्य में जिस प्रकार की राजनैतिक अनिश्चितता का वातावरण था, उसको देखते हुये कहा जा सकता है कि राज्यपाल को पुनः किसी गुट को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित ना करने का फसला उचित था, क्योंकि वामपंथी दल जिन्होंने राज्यपाल के सम्मुख सरकार बनाने का दावा पेश किया था, वो अतिरिक्त उत्साह में किया जा रहा था, क्योंकि 117 सदस्यीय सदन में उनको स्पष्ट रूप से केवल 32 सदस्यों का ही समर्थन प्राप्त था, क्योंकि कांग्रेस दल ने किसी भी दल को समर्थन देने से इनकार कर दिया था, जिसके सदस्यों की संख्या 39 थी। कांग्रेस के 6 विरोधी सदस्यों ने भी कम्युनिस्टों को सहयोग देने से इनकार कर दिया था। अतः राज्यपाल का निर्णय उचित था कि कोई भी गुट सदन में बहुमत का समर्थन प्राप्त करने में अस्मर्थ था।

लोक सभा ने 29 मार्च 1956 को राष्ट्रपति शासन सम्बन्धा उद्घोषणा के प्रस्ताव पर अपनी सहमति प्रदान कर दी। उसी दिन 1 नवम्बर 1956 को राज्य के पुनर्गठन के पश्चात् तथा नया राज्य केरल बनने पर त्रावनकोर कोचीन में राष्ट्रपति शासन की उद्घोषणा को वापस ले लिया गया, लेकिन पुनः उसी दिन राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया। क्योंकि नये राज्य के लिए विधान सभा का गठन नहीं हो पाया था। राज्य में राष्ट्रपति शासन की समाप्ति अप्रैल 1957 को हुई। जबकी आम चुनावों के बाद श्री ई.एम.एस. नम्बूदरी पाद के नेतृत्व में कम्युनिष्ट पार्टी ने सरकार का गठन किया। <sup>2</sup>

1 सविधान (सॉतवा सशोधन) अधिनियम, 1956 की धारा 29 और अनुसूची (1) द्वारा 'राजप्रमुख' शब्द का लोप किया गया।

2 A केरल की स्थिति के बारे में राज्यपाल की रिपोर्ट का सारांश-लोक सभा वाद विवाद-17859, कॉलम 2854 व अमृत बाजार पत्रिका-6457

केरल-31-7-59-22-2-60<sup>1</sup>

1957 के आम चुनावों में कम्युनिस्ट पार्टी ने केरल में कुछ निर्दलीय उम्मीदवारों के समर्थन से सदन में पूर्ण बहुमत प्राप्त किया था। कुल स्थानों में पार्टी ने 51.58% मत प्राप्त कर नयी सरकार बनाने में सफल हुयी थी।<sup>2</sup>

राज्य में विभिन्न दलों की चुनावों के बाद स्थिति निम्न प्रकार से थी -

दलों का नाम प्राप्त स्थान

1-	कम्युनिस्ट पार्टी	60
2-	कांग्रेस पार्टी	43
3-	प्रजा सोशलिस्ट पार्टी	9
4-	कात्रिकारी सोशलिस्ट पार्टी	2
5-	निर्दलीय	14 <sup>3</sup>

1957 के केरल के चुनाव परिणाम समूचे विश्व को आश्चर्य में डालने वाले थे जबकि यह पहला अवसर था कि साम्यवादी दल ने विश्व में कही प्रजातांत्रिक पद्धति से सत्ता प्राप्त की थी।<sup>4</sup> दक्षिण भारत के इस छोटे से प्रदेश ने समस्त विश्व का ध्यान अपनी ओर खींचा था, क्योंकि राज्यपाल डा. बी. राम कृष्ण राव के निमंत्रण पर कम्युनिस्ट पार्टी के नेता श्री ई.एम.एस. नम्बूदरीपाद ने राज्य में सरकार का गठन किया था। यह एक ऐतिहासिक क्षण था जबकि चुनावों के माध्यम से विश्व में किसी भी स्थान में कम्युनिस्ट पार्टी सत्तारूढ़ हुयी थी।<sup>5</sup> सत्ता ग्रहण करने के पश्चात मुख्य मंत्री श्री नम्बूदरीपाद ने यह

1 केरल की स्थिति के बारे में राज्यपाल की रिपोर्ट का सारांश—लोक सभा वाद-विवाद—17-08-1959

2 B विक्टर एम.ओ.फि.के, केरला येनान ऑफ इण्डिया (बाम्बे-नचिकेता पब्लिकेशन लिमिटेड, 1970) पृष्ठ 78

3 १४ निर्दलीय उम्मीदवारों में से 8 मुस्लिम लीग द्वारा समर्थित थे जबकि 5 कम्युनिस्ट पार्टी के समर्थक थे—डायनमिक्स ऑफ स्टेट पालिटिक्स इन केरल—एन.ओ. जास चन्द्र, पृष्ठ—78।

4 स्टेट गवर्नर्स इन इण्डिया—ट्रेण्ड एण्ड इश्यू—एन.ओ.एस. गहलौत—गिताजली पब्लिकेशिंग हाउस (दिल्ली) 1985, पृष्ठ—245



घोषणा की कि उनकी सरकार राज्य में भ्रष्टाचार हटाने की पूरी काशिश करेगी। भूमि सुधार अभियान आरम्भ करेगी साथ ही प्रशासनिक नीतियों को सम्पादित करने के लिये कम्युनिस्टों का लगायेगी साथ ही केरल के लोगों का सांस्कृतिक स्तर ऊँचा उठाने का प्रयास करेगी।<sup>1</sup> दूसरे शब्दों में कम्युनिस्ट सरकार ने अपने वादों और शर्तों को कायस्थ में परिणित करने के लिये कृतसंकल्प थी।

सत्ता ग्रहण करने के तुरंत बाद ही सरकार ने अपने संवैधानिक अधिकारों का दुरुपयोग करना प्रारम्भ कर दिया तथा अधिनायकवादी प्रवृत्ति अपना ली। इस कारण केरल में कम्युनिस्ट मंत्रीपरिषद् के खिलाफ विरोध शुरू हो गया था। अपनी नीतियों के तहत कार्मिक वर्ग को काफी सहायता दी गयी जिससे सरकार के विरोधियों का सफाया हो गया। राज्य पुलिस तब कमजोर हो गया था। भेदभाव की नीति अपनायी जिसके तहत कम्युनिस्ट विचारधारा के समर्थकों को अत्याधिक महत्व प्रदान किया गया। दिसम्बर 1958 को 1780 मुकदमों वापस ले लिये गये।<sup>2</sup>

12 जून 1959 को राज्य के विपक्षी दलों, ने राज्य की स्थिति को देखते हुये एक संयुक्त कार्यकारी समिति बनायी जिसमें कांग्रेस, प्रजा समाजवादी पार्टी और मुस्लिम लीग सम्मिलित थे और इसके तहत श्री नम्बूदरीपाद की सरकार के आयोग्य शासन को समाप्त करने के लिये एक अहिंसक आन्दोलन चलाया।<sup>3</sup> इसके साथ ही एक और समानान्तर विरोधी संगठन नायर सर्विस सोसायटी और रोमन कैथोलिक चर्च द्वारा भी चलाया जा रहा था जोकि राज्य मंत्रिमण्डल द्वारा नयी घोषित शिक्षा अधिनियम के खिलाफ था। इन दोनों संगठनों द्वारा चलाये गये अभियान के दौरान राज्य पुलिस से मुठभेड़ में बहुत से

6 But Nehru did not give any importance to the assumption of the power of the state by the Communist Party" दि टाइम्स ऑफ इण्डिया, अप्रैल 13 1957

1 जार्ज वुडकुक्क, करल-25 पोर्ट्रेट ऑफ मालबार कौन्सिल पृष्ठ-263 (लन्दन, फेब्रुअरी एंड फेब्रुअरी लिमिटेड, 1967)

2 एशियन रिकार्डर, पृष्ठ- 1448, 1957

3 केरल अंडर कम्युनिज्म-ए रिपोर्ट-पब्लिशड-डेमोक्रेटिक रिसर्च साइंस सर्विस, 1959 पृष्ठ-89

लोग मारे गये आर सकड़ो घायल हो गये थे। पूरे राज्य मे भय का वातावरण व्याप्त हो गया <sup>1</sup> इन घटनाओं के कारण राज्य में असुरक्षा का वातावरण बन गया था जिसमे जनजीवन को खतरा पड़ा हो गया था। हड़ताल राज्य प्रशासन का सामान्य हिस्सा बन गयी थी। राज्य के विपक्षी दलों ने जो संयुक्त समिति बनायी थी उसने राज्य सरकार के खिलाफ 37 सूत्रों का एक आरोप पत्र तैयार किया था जिसकी प्रमुख बातें इस प्रकार थी—<sup>2</sup>

1- कम्युनिस्ट सरकार ने अपने प्रशासनिक अधिकारों का दल के सदस्यों हेतु दुरुपयोग किया जबकि गैर कम्युनिस्टों की अवहेलना की गयी।

2- कम्युनिस्ट पार्टी का सरकार प्रथम पंचवर्षीय योजना के अनुसार राज्य की सभी विकास योजनाओं को सुचारु रूप से चलाने में विफल हो गयी थी।

3- राज्य में लोगों के मालिक अधिकारों को अस्वीकार किया गया साथ ही लोगों की जान माल का सुरक्षा तथा कानून व व्यवस्था भंग हो गयी थी।

4- राज्य में भ्रष्टाचार बढ़ता जा रहा था। कम्युनिस्ट सहकारी संस्थायें विशेष रूप से नये श्रमिक ठेका समितियाँ तथा ताड़ी निकालने वाली समितियों को राजकोष से पसा दिया गया जबकि गैर कम्युनिस्ट पार्टियों को पजीकरण या किसी प्रोत्साहन से मनाकर दिया गया। सरकारी कार्यों हेतु जो जमीन खरीदी गयी तथा जो आधोगिक लोन बाँटे गये या जो लोक निर्माण कार्यों के ठीके दिये गये, वो इस प्रकार से चलाये गये ताकि उससे कम्युनिस्ट पार्टियों का फंड बढ़े।

5- राज्य का खजाना बिल्कुल खाली हो गया तथा राज्य आर्थिक दृष्टि से बिल्कुल खाली हो गया तथा राज्य आर्थिक दृष्टि से बिल्कुल नीचे चला गया था।

6- राज्य के कर्मचारी आर पुलिस कम्युनिस्टों के सेवक हो गये थे। पुलिस को मजबूर किया जाता था कि गैर कम्युनिस्टों को उत्पीड़ित किया जाय। राज्य में कम्युनिस्ट

---

1 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया, 13 जून 1959

2 दि स्टेटमैन, 13 सितम्बर, 1958

बिना किसी भय के अत्याचार ढाते रहे जहाँ कहीं भी उनके विरुद्ध कार्यवाही की भी गयी वहाँ मामले को तुरन्त रफा-दफा कर दिया गया।

7- राज्य में नयी शिक्षा नीति का निर्माण इस प्रकार किया गया था जिससे निजी स्कूलों का अस्तित्व पूरी तरह समाप्त हो जाय। लोगों की धार्मिक भावनाओं को ठेस पहुँचायी जा रही थी तथा स्कूलों की पाठ्य पुस्तकें कम्युनिस्टों के सिद्धान्त की प्रचार पुस्तिका बन गयी थी। 8- विशेष कान्सटेबिलो की भर्ती का अभियान चलाया गया जिसमें कम्युनिस्टों के विरुद्ध उभर रहे आंदोलनों को दबाया जा सके, साथ ही कम्युनिस्ट पार्टियों को हथियार बंद किया जा सके।<sup>1</sup>

निष्कर्षतः यह कहा जा सकता है कि इस पूरे आरोप पत्र का यह आशय था कि राज्य का शासन इस प्रकार चलाया जा रहा था कि दल व सरकार के एक होने का सिद्धान्त लागू हो सके सत्ता में आने के बाद से कम्युनिस्टों ने प्रशासन के लाभ के पदों पर अपने पार्टियों के सदस्यों को बठाना आरम्भ कर दिया था। विपक्षी दल कम्युनिस्ट पार्टियों की अधिनायकवादी प्रवृत्ति से बहुत ज्यादा चिंतित थे। राज्य में कम्युनिस्ट सरकार के खिलाफ बहुत व्यापक आन्दोलन चलाया जा रहा था जिसके कारण सरकार के सामान्य काम का निपटना भी मुश्किल हो गया था। इन आन्दोलनों में लोगों की एक ही मांग थी कि राज्य सरकार का तुरन्त हा बरखास्त कर दिया जाय। राज्य में इन आन्दोलनों में लोगों का नेतृत्व कांग्रेस पार्टी द्वारा किया जा रहा था, जो राज्य का प्रमुख विपक्षी दल था। अतः इस आरोप में कि वास्तव में राज्य सरकार सविधान के विरुद्ध कार्य कर रही थी, सदेह था। केरल की स्थितियों के सम्बन्ध में पण्डित नेहरू का कहना कि वे राज्य सरकार के विरुद्ध कोई टिप्पणी नहीं करना चाहते क्योंकि वे राज्य के मामले में दखल देना पसन्द नहीं करते थे, क्योंकि वे नहीं चाहते थे कि विपक्षी दल उन पर इस बात पर आरोप लगाये कि वे विपक्षी दल की सरकार को हटाने के लिए उस पर अनुचित दबाव डाल रहे हैं।<sup>2</sup>

1 दि स्टेट्समैन—सितम्बर 13, 1958

2 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया, 7 जून, 1959

12 जून 1959 को व्यापारिया आर गेर काग्रेसी श्रमिक सगठना के लोगा ने भी बहुत सफल हड़ताल की। इन आदोलनो के दौरान सात व्यक्ति मारे गये आर बहुत से गिरफ्तार किये गये।<sup>1</sup> राज्य की इस खतरनाक स्थिति को देखते हुए केन्द्रिय पर्यवेक्षक श्री के. एम. मुशी जो कि राज्य की स्थितियों पर अपने राय देने के लिये केन्द्र द्वाग भेजे गये थे, ने केरल में अनुच्छेद 356 के तहत सरकार भग कर कार्यवाही करने की वकालत की। प्रधानमंत्री पंडित नेहरू ने 22 जून को राज्य की नाजुक स्थिति को देखते हुये वहाँ का दौरा किया जिससे हालात सामान्य बनाये जा सके।<sup>2</sup> उन्होंने इस सबध में राज्य के विभिन्न सगठनों व राजनीतिक दलों के नेताओं से विचार विमर्श किया।

नेहरू ने बहुत से सुझाव स्थिति को सामान्य बनाने हेतु प्रस्तुत किये जिसमें से एक सुझाव केरल शिक्षा अधिनियम को समाप्त करने से भी सम्बन्धित था। साथ ही साथ राज्य में मध्यावधि चुनाव कराने का प्रस्ताव रखा। मंत्रिमण्डल ने नेहरू द्वारा प्रस्तुत दोना सुझावों को स्वीकार कर लिया लेकिन यह शर्त रखी कि विपक्षी दल सरकार के खिलाफ चलाये जा रहे आदोलन को भी स्थगित कर देगी।<sup>3</sup>

29 जून को गेर कम्युनिस्टों और उनके समर्थकों द्वारा एक शांति पूर्ण हड़ताल का आयोजन किया गया राज्य की राजधानी में करीब 2000 लोगो ने सरकारी कार्यालयों को ईंटों व पत्थरों से तोड़ने की कार्यवाही में हिस्सा लिया। पुलिस ने उग्र भीड़ को तितर बितर करने के लिये गोली चलायी जिसमें तीन लोग मारे गये और बहुत से घायल हो गये।

जुलाई 7 को पंडित नेहरू ने विचार व्यक्त किया कि केन्द्रिय सत्ता का राज्य में हस्तक्षेप का कोई इरादा नहीं है।<sup>4</sup>

1 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया, 14 जून, 1959

2 दि रिपोर्ट ऑफ केरल अंडर कम्युनिज्म, पृष्ठ-137

3 दि हिन्दू, जून 26, 1959

4 पूर्वाधूत-जून 30, 1959

जुलाई 10 को केरल कांग्रेस पार्टी के अध्यक्ष श्री आर शंकर ने राष्ट्रपति डा राजेन्द्र प्रसाद को एक ज्ञापन प्रस्तुत किया जिसमें केरल मंत्रिमण्डल के खिलाफ आरोप लगाये गये थे साथ ही राज्य में मध्यावधि चुनाव कराने का भी माग की गयी थी।<sup>1</sup>

ज्ञापन में आरोप लगाया गया था कि राज्य मंत्रिमण्डल ने प्रजातंत्र का विध्वंस कर दिया है साथ ही संविधान द्वारा जनता के मूल अधिकारों की सुरक्षा की जो गारण्टी दी गयी है, उसका भी ममामत किया जा रहा था। राज्य की कानून व व्यवस्था अत्यधिक खराब हो गयी है। राज्य की पुलिस को नपुंसक बना दिया गया है। ऐसी स्थिति पदा कर दी गयी है कि लोक सेवका व पुलिस तंत्र को मंत्रियों के इशारे पर काम करना पड़ रहा है। लोगों की जानमाल की सुरक्षा को भी खतरा हो गया है सिवाय कम्युनिस्टों के। राज्य का शासन सवधानिक व्यवस्थाओं के अनुसार नहीं चलाया जा रहा है। सरकार की जन विरोधी नीतियाँ चले चलते राज्य की बहुसंख्यक जनता सरकार के खिलाफ खड़ी हो गयी है।<sup>2</sup>

केरल की स्थिति को सुधारने के संबंध में 11 जून 1959 का नेहरू- नम्बूदरिपाद की बैठक शिमला में हुयी जिसमें राज्य की गंभीर स्थिति से निपटने के लिये नेहरू ने पुनः पहले के ही सुझाव प्रस्तुत किये। जिसके तहत मध्यावधि चुनाव कराने का प्रस्ताव रखा गया साथ ही वर्तमान मंत्रिपरिषद कार्यवाहक सरकार के रूप में बनी रहेगी। प्रधान मंत्री नेहरू के इस प्रस्ताव पर सहमत हो गये लेकिन कम्युनिस्ट पार्टी की राष्ट्रपति कार्यकारिणी इस प्रस्ताव पर सहमत नहीं हुयी।<sup>3</sup>

इसी बीच बहुत से विरोधी गुटों व बार ऐशोसिएशनो ने भी सरकार बर्खास्त कर राज्य में चुनाव कराने की माग की थी। राष्ट्रीय स्तर के बहुत से महत्वपूर्ण नेताओं ने जोकि गर कम्युनिस्ट थे ने भी राज्य में राष्ट्रपति शासन लगाये जाने की माग की।<sup>4</sup>

1 पूवाधृत—जुलाई 8, 1959

2 लोक सभा वाद विवाद, 28055, अगस्त 19, 1959 कालम—3058

3 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया, 15 जुलाई, 1959

4 दि रेड- रिडेल-ऑफ केरला, डॉ मानवेकर पृष्ठ—105 (बाम्ब पी सा मानाकटाला प्रा लि 1965)

केन्द्रिय मन्त्रिमण्डल ने भी राज्य की स्थिति पर विचारविमर्श किया जिसमें राज्य सरकार को भग कर नये चुनाव कराये जाने की सम्भावना पर विचार किया गया। इसी मध्यम में केन्द्र ने श्रीमती सुचेता कृपलानी को राज्य की स्थितियाँ की रिपोर्ट देने के लिये भेजा उन्होंने राज्य में आपातकाल लागू करने की माग की।<sup>1</sup>

तत्पश्चात् केन्द्र के इशारे पर राज्य के राज्यपाल ने रिपोर्ट प्रेषित की जिसमें राज्यपाल श्री कृष्ण राव ने कहा राज्य में गंभीर स्थिति पैदा हो गयी है और राज्य का प्रशासन सविधान के अनुरूप नहीं चलाया जा रहा है। अतः राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू करना ही एकमात्र विकल्प बचा है जिससे राज्य में नये चुनावों के लिये मार्ग प्रशस्त हो सके।

राज्यपाल ने अपनी विस्तृत रिपोर्ट में कहा था कि -

विपक्षियों के इस आरोप पर कि राज्य में कुव्यवस्था फैल गयी है तथा प्रजातन्त्र का हनन हो रहा है साथ ही केरल की सरकार से जनता का विश्वास उठ गया है पर विचार करने पर यही निष्कर्ष निकलता है कि सरकार ने राज्य की जनता की आस्था ही खो दी है।

कम्युनिस्ट सरकार को राज्य विधान सभा में कुछ ही मतों से बहुमत का समर्थन है। यह दावा नहीं किया जा सकता कि वास्तव में बहुमत समर्थन प्राप्त है क्योंकि लोगों के विचारों में लगातार बदलाव आ रहा था।<sup>2</sup>

राज्यपाल ने अपनी रिपोर्ट में यह भी कहा कि लोगों के विचारों की अनदेखी नहीं की जानी चाहिये जिससे भविष्य में गंभीर स्थिति उत्पन्न होने का खतरा हो। इस समस्या का समाधान केवल यही है कि राज्य में अनुच्छेद 356 के तहत राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया जाय।<sup>3</sup>

1 वार्ता-जुलाई 29 1959

2 एशियन रिकार्डर, 20055 अगस्त 29 से सितम्बर 4 1959

3 एशियन रिकार्डर, पूर्वोद्धृत, 1959

केंद्राय सरकार ने राज्यपाल द्वारा प्रेषित रिपोर्ट पर विचार करने के पश्चात् 29 जुलाई, 1959 को इस निष्कर्ष पर पहुँची कि केरल में नागरिक स्वतन्त्रता बनाये रखने के लिये राष्ट्रपति शासन लागू करना आवश्यक है और इसी के साथ 31 जुलाई, 1959 को राष्ट्रपति ने कर्गल का शासन अपने हाथ में लेने का घोषणा जारी कर दी।<sup>1</sup>

17 अगस्त, 1959 प्रस्ताव को लोक सभा के समक्ष मजूरी प्रदान करने के लिये रखा गया था। केन्द्र सरकार चूँकि राज्यपाल की रिपोर्ट की एक गोपनीय दस्तावेज की सज़ा दे रही थी। अतः राज्यपाल की रिपोर्ट का संक्षिप्त रूप ही रखा गया।<sup>2</sup>

तत्कालीन कानून मंत्री श्री बीएन दातार ने राज्य सभा के समक्ष कार्यवाही की अनिवार्यता बताते हुये कहा कि प्रशासन में हस्तक्षेप करना आवश्यक हो गया था क्योंकि—<sup>3</sup>

- 1- कम्युनिस्टों और उनके सहयोगियों को जेल से छोड़ दिया गया था।
- 2- राज्य में लोगों के जीवन व सम्पत्ति को खतरा हो गया था।
- 3- राज्य में राजनीतिक हत्याओं का दार चल रहा था और राज्य में दुर्व्यवस्था व्याप्त थी।
- 4- छात्रों के विरुद्ध गैर संवैधानिक कार्यवाही की कोशिश की जा रही थी।
- 5- राज्य प्रशासन में कम्युनिस्टों के हस्तक्षेप के परिणाम स्वरूप जन सेवाओं का नैतिक पतन हो रहा था।
- 6- प्रशासनिक भेदभाव किया जा रहा था।
- 7- सहकारी समितियों का प्रयोग पार्टी हितों के लिये किया जा रहा था।
- 8- वित्तीय संसाधनों का दल के लिये लगाये जाने से राज्य की आर्थिक स्थिति का दिन प्रतिदिन ह्रास हो रहा था।

1 दि टाइम्स ऑफ़ इण्डिया 15 अगस्त, 1959

2 राज्य सभा वाद विवाद, 2005-26, 1959 पृष्ठ-1552

3 राज्य सभा वाद विवाद-वाल्थूम XXVI, भाग-1, 1959 पृष्ठ 1552-63

लेकिन दूसरी ओर केन्द्र की इस कार्यवाही की आलोचना करते हुये कम्युनिस्ट पार्टी के वरिष्ठ नेता श्री एस ए डांगे ने कहा कि कम्युनिस्ट सरकार के विरुद्ध केन्द्र ने षड्यन्त्र किया है क्योंकि राज्य में कम्युनिस्टों का बढ़ता प्रभाव केन्द्र की सत्तारूढ़ सरकार पर पड़ रहा था।<sup>1</sup> केरल सरकार ने देश में स्वीकृत लक्ष्यों को ही लागू किया था जिसकी लोकप्रियता को देखते हुये केन्द्र सरकार भयभीत थी। कम्युनिस्टों का मुख्य ध्येय वास्तव में समाजवाद की स्थापना करना था जिसको मूर्तरूप में परिणत नहीं होने दिया गया। वर्तमान योजनाओं को क्रियान्वित करने का उद्देश्य निम्नवर्गीय लोगों के हितों की सुरक्षा प्रदान करना था जोकि केरल सरकार राज्य में करने का प्रयास कर रही थी और यही उसके विरुद्ध गिरावटों का कारण बना। कम्युनिस्ट सरकार के विरुद्ध की गयी साजिश में कांग्रेस सफल हुयी जा किप्रजातांत्रिक मूल्यों का हानि था। केन्द्र सरकार ने पक्षपातपूर्ण कार्यवाही कर जनता द्वारा चुनी हुयी सरकार का शासन समाप्त कर दिया जो कि निश्चित रूप में गलत है।<sup>2</sup>

सी राजगोपालाचारी ने केन्द्र द्वारा की गयी इस कार्यवाही की आलोचना करते हुये कहा कि इस प्रकार की कार्यवाही कर राज्यों की चुनी हुयी सरकारों को बदलना स्वस्थ परम्परा की शुरुआत नहीं है इस प्रकार की व्यवस्था को भूल जाना चाहिये तथा मसदीय सिद्धान्तों का पालन किया जाना चाहिये जैसे कि परिस्थितियाँ केरल में उत्पन्न हुयी थीं।<sup>3</sup>

लेकिन प्रधानमंत्री पंडित नेहरू ने विपक्षियों द्वारा लगाये गये आरोपों को गलत बताते हुये कहा कि कांग्रेस पार्टी ने केरल सरकार के विरुद्ध कोई षड्यन्त्र नहीं रचा था। केन्द्र का हस्तक्षेप बहुत आवश्यक हो गया था क्योंकि यदि केन्द्र हस्तक्षेप नहीं करता तो राज्य में जन युद्ध की आशंका उत्पन्न हो गयी थी।

के.एम. मुशी ने पंडित नेहरू से सहमति व्यक्त करते हुये कहा कि राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू करके अधिनायकवादी तत्वों पर रोक लगायी गयी है।<sup>4</sup> गृह मंत्री श्री जी.बी. पटेल ने

1 श्रीराम महेश्वर प्रसीडेंट रूल इन इण्डिया, प्रकाशित—मैकमिलन इण्डिया लिमिटेड 1977 पृष्ठ—41

2 पूर्वाधृत

3 टाइम्स अगस्त होप्स—सी राजगोपालाचारी—दि हिन्दू 1 अगस्त 1959

4 दि हिन्दू-1 अगस्त 1959



लाक सभा में कहा कि राज्य में कम्युनिष्टों के ढाई साल के शासन के दौरान जनता स्पष्ट रूप से दा वग में बंट गयी थी। एक—कम्युनिस्टों का दूसरा—गर कम्युनिस्ट विभाग का समर्थन करने जगला वर्ग। प्रधानमंत्री द्वारा स्थिति को सुधारने के सम्वन्ध में जो विकल्प सुझाए गये थे उसको स्वीकार ना करने के कारण केन्द्र के पास उद्घोषणा के अतिरिक्त कोई विकल्प नहीं बचा था।<sup>1</sup> राष्ट्रपति शासन सम्वन्धी उद्घोषणा पर लोक सभा ने 20 अगस्त को व राज्य सभा ने 25 अगस्त को अपनी स्वीकृति प्रदान कर दी।<sup>2</sup> वास्तव में इस पूरे मामले का निष्पक्ष दृष्टि से अवलोकन करने के पश्चात जो मुख्य तथ्य उभर कर सामने आते हैं, वे प्रमुख हैं—

1- क्या केन्द्र को संविधान के अन्तर्गत यह अधिकार है कि बहुमत प्राप्त मंत्रिमण्डल को वखांस्त कर दे ?

2- क्या संविधान राज्यपाल या राष्ट्रपति को यह अधिकार देता है कि जनता द्वारा चुनी गयी विधान सभा को बिना किसी संवैधानिक तंत्र के विफल हुये भंग की जा सकती है ?

3- क्या अनुच्छेद 356 केवल इस आधार पर लागू किया जाय कि राज्य के विपक्षी दलों ने ऐसी स्थिति पैदा कर दी हो जिससे राज्य का प्रशासन चलाना मुश्किल हो गया हो ?

4 क्या केन्द्र सरकार का यह दायित्व नहीं होता कि कि 356 को लागू करने से पूर्व 355 के अन्तर्गत राज्य सरकार को सहायता दे साथ ही पूर्व चेतावनी दे ?

वास्तव में केरल श्री नम्बूदरीपाद के नेतृत्व वाली सरकार जिसे की बहुमत का समर्थन प्राप्त था को भंग करना स्वस्थ परम्परा की शुरुआत नहीं थी।

अनुच्छेद 356 का प्रयोग बहुत कम अवसरों पर तथा अत्यावश्यक मामलों में ही अन्तिम उपाय के रूप में किया जाना चाहिये, जब अन्य उपलब्ध सभा विकल्पों द्वारा

1 लोकसभा वाद विवाद, 17 अगस्त 1959 कॉलम 2814-2926

2 वही—कॉलम 3327-3424 व राज्य सभा वाद विवाद 24 अगस्त, 1959 कॉलम 1542-1698

राज्य में संवैधानिक तंत्र भंग होने से रोकना जा सके या काट मुड़ा नहीं किया जा सका। अनुच्छेद 356 के उपबन्धों का सहारा लेने से पहले राज्य स्तर पर ही इस संकट का दूर करने का प्रयास किया जाना चाहिये।

संविधान के उपबन्धों के अनुसार शासन कार्य न चलाने वाली राज्य सरकार को स्पष्ट शब्दों में यह चेतावनी दी जानी चाहिये कि वह राज्य का शासन कार्य संविधान के अनुसार नहीं चल रही है। अनुच्छेद 356 के अधीन कार्यवाही करने से पहले राज्य सरकार से प्राप्त किसी स्पष्टीकरण पर विचार अवश्य किया जाना चाहिये। किन्तु किसी स्थिति में जैसा कि संविधान के भी यह विचार व्यक्त किया गया था कि इस उपबन्ध का सहारा इस आधार पर नहीं किया जाना चाहिये कि राज्य में जो सरकार शासन चला रही है तो वो अच्छी नहीं है। यह संभव नहीं होगा जब तत्काल कार्यवाही न करने के घातक परिणाम हो सकते हों।

वास्तव में राज्य के प्रमुख विपक्षी दलों द्वारा जो सरकार को सत्ता से हटाने का जो आंदोलन चलाया जा रहा था वह उचित नहीं था ये आंदोलन संवैधानिक तरीके का होना चाहिये। वास्तव में कम्युनिस्टों पर जो आरोप लगाये गये थे उनकी जाँच केन्द्र द्वारा नहीं करायी गयी थी कि वास्तव में विपक्षी दलों द्वारा जो आरोप सरकार के खिलाफ लगाये जा रहे थे, वे उचित थे। क्योंकि जो भी आरोप सरकार के खिलाफ लगाये जा रहे थे वे राज्य में कांग्रेसियों के शासन पर लगाये जा रहे थे, और बाद में इस बात की पुष्टि श्री मोरार जी देसाई के विचारों से होती थी<sup>1</sup> जब उन्होंने यह स्वीकार किया था कि केरल की सरकार को श्रीमती इंदिरा गाँधी के दबाव में बर्खास्त कि गया था जबकि पंडित नेहरू राज्य विधान सभा भंग करने के पक्ष में नहीं थे। क्योंकि राज्य में नम्बूदरी पाद सरकार को विधान सभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त था साथ ही राज्य में संवैधानिक अव्यवस्था की स्थिति भी नहीं उत्पन्न हुयी थी।

---

1 मोरार जी देसाई ने ये विचार 11 मार्च 1974 को उस समय व्यक्त किये जबकि वो गुजरात विधान सभा का भंग करने की माँग को लेकर अनिश्चित करारों में भूख हड़ताल पर थे — एशियन रिकार्डर 1975, पृष्ठ 11943

केरल के राज्यपाल ने अपनी रिपोर्ट भेजने में भेदभाव किया था जसाकि प्रो पायली का विचार है कि “केरल का उदाहरण भविष्य के लिये महत्वपूर्ण सबक होगा और ऐसी ही स्थितियों में आपात की उद्घोषणा करने की भूल केन्द्र सरकार पुनः नहीं दाहरायेगी”।<sup>1</sup>

वास्तव में राज्यपाल की रिपोर्ट का अवलोकन करने के पश्चात् यह प्रश्न उठता है कि राज्यपाल द्वारा अपनी रिपोर्ट में कम्युनिष्ट सरकार के विरुद्ध जो दोषारोपण किया गया था क्या वो उचित था और यदि वास्तव में आरोप सही थे तो इस स्थिति में जब केरल की सरकार अप्रजातान्त्रिक कृत्यों में सलग्न थी, तब केन्द्र क्या कर रहा था ?<sup>2</sup>

ऐसी स्थिति में सह महत्वपूर्ण तथ्य है कि जब राज्यपाल अपना पद ग्रहण करता है तब वह शपथ लेता है कि सविधान की रक्षा करेगा साथ ही उसका संचालन सुनिश्चित करेगा। उस स्थिति में यह राज्यपाल का कर्तव्य था की राज्य में संवैधानिक कानून का पालन होना सुनिश्चित करे, ताकि विभिन्न विपक्षी दलों द्वारा जब राज्यमन्त्री परिषद पर भ्रष्टाचार तथा प्रशासन में भेदभाव की नीति अपनाने का आरोप लगाया जा रहा था तब उसने राज्य मन्त्रीपरिषद को सचेत करने के अपने संवैधानिक कर्तव्यों का प्रयोग नहीं किया।

राज्यपाल की रिपोर्ट से यह स्पष्ट होता था कि कम्युनिष्ट मन्त्रीपरिषद राज्य में विपक्षियों द्वारा उसके द्वारा जारी की गयी योजनाओं व सिद्धान्तों का विरोध किया जा रहा था साथ ही विपक्षी दलों द्वारा चलाये जा रहे आंदोलनों का भी मुकाबला कर रही थी।

1 एम वी पायली—दि स्टेट अंडर कान्सटीट्यूशनल इमरजेन्सी कान्सटीट्यूशन एण्ड पारलियामेन्टरी स्टैंडार्ड पृष्ठ, 23

2 इसी प्रकार की स्थिति 1992 में उत्पन्न हुयी थी जब विवादित ढाचा ध्वस्त किये जाने के पश्चात् उत्तर प्रदेश विधान सभा को भंग कर दिया गया था, जब कि वन्दिय जॉच ब्यूरो ने इस बात की आशंका पहले ही केन्द्र के समक्ष व्यक्त कर दी थी लेकिन केन्द्र ने सविधान प्रदान अपने राज्या की सुरक्षा के महत्वपूर्ण कर्तव्य का निर्वहन नहीं किया था। देखें-यस(0) सहाय- आरविटरी यूज आफ आर्टिकल 396, मेनस्ट्रीम, दिसम्बर 26 1992 वास्तुम-XXXI न(0) 7 पृष्ठ-7

पिपट में यह भी कहा गया था कि राज्य के लिये आर्वाटित किये गये पड को कम्युनिष्ट सरकार अपने राजनैतिक उद्देश्यों के लिये खर्च कर रही थी।

प्रश्न यह उठता है कि जब सरकार के खिलाफ इस प्रकार के तमाम आरोप मही थे तो केन्द्र का यह कर्तव्य बनता है कि इन तमाम आरोपों की जाँच करवायी जाती। जाँच समिति यदि आरोपों की पुष्टि करती तो केन्द्र की यही कार्यवाही न्याचित होती।

वास्तव में क्या राज्य के राज्यपाल को संविधान द्वारा यह अधिकार प्रदान किया गया है कि राज्य के प्रश्नों पर विचार करे कि लोगों का बहुमत सरकार के पक्ष में नहीं रहा है। इसी आधार पर भग करने की सिफारिश कर दे, और यदि यह अधिकार राज्यपाल को जो कि केन्द्र द्वारा मनोनीत होता है, को प्रदान किया गया है तो राज्य में संवैधानिक प्रजातंत्र का कोई अर्थ नहीं रह जाता। जहाँ तक विधान सभाओं को भग करने का प्रश्न है। वह दो प्रकार का है

1 सामान्यतः राज्यपाल अनुच्छेद 174(2) के अन्तर्गत विधान सभा भग कर सकता है जबकी वह सतुष्ट हो जाय कि कोई भी दल या दलों का गठबन्धन राज्य में सरकार बनाने में समर्थ नहीं है।

2 अनुच्छेद 356 के तहत केन्द्र सरकार के दूत के रूप में कार्य करते हुये विधान सभा भग करने की सत्तुति केन्द्र से करता है।

वास्तव में एक और बात जो केरल के मामले में उठायी जा सकती है वह यह है कि बर्खास्त की गयी मंत्रिपरिषद को विधान सभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त था और बहुमत का समर्थन होते पर राज्य विधान सभा को राज्यपाल को मुख्यमंत्री की सलाह पर ही भग करना चाहिये। सरकारी आयोग ने भी इस बात की पुष्टि की है कि यह एक स्वीकृत सिद्धान्त है कि जब तक मंत्रिपरिषद को विधान सभा का विश्वास प्राप्त है। राज्यपाल के लिये इसकी सलाह मानना बाध्यकारी माना जायेगा साथ ही राज्यपाल को मंत्रिपरिषद को तब तक बर्खास्त नहीं करना चाहिये जब तक सदन में राज्य विधान सभा में उसमें अविश्वास व्यक्त न कर दिया हो।<sup>1</sup>

श्री नम्बूदरीपाद मन्त्रिमण्डल पतन के बाद से केरल का लगातार राजनैतिक अस्थिरताओं का शिकार होना पड़ा। इस दौरान लगातार कई मन्त्रिमण्डलों का पतन हुआ<sup>2</sup> इसके

पीछे जो मुख्य काग था वो वामपंथिया का सत्ता से दूर रखना था, जबकि 1959 का मामला भी इसी सत्य का उजागर करता है। केरल राज्य को राष्ट्रपति शासन का अनेकों बार सामना करना पड़ा ऐसी स्थिति -1964,1965,1970,1979,1981 व 1982 में उपास्थित किया गया पञ्चाय के बाद केरल ही ऐसा राज्य है जहाँ सबसे अधिक अवसरो पर राष्ट्रपति शासन लागू किया गया है।

1960 व 1962 के दौरान केरल में प्रजा समाजवादी पार्टी व कांग्रेस का मिला जुला मन्त्रिमंडल पीएसपी के नेता श्री पट्टम थागु पिल्लै के नेतृत्व में सत्तारूढ़ था,<sup>1</sup> लेकिन अक्टूबर 1962 को गठबन्धन की सरकार का अंत हो गया जबकि मुख्यमन्त्री श्री पिल्लै ने पञ्चाय के राज्यपाल का पद स्वीकार कर लिया था मुख्यमन्त्री के त्याग पत्र के बाद उप मुख्यमन्त्री श्री आर शंकर जो कांग्रेस विधायक दल के नेता थे ने मुख्यमन्त्री पद की शपथ ली। लेकिन कांग्रेस की इस चाल की कारण पीएसपी ने सरकार से अपना समर्थन वापस ले लिया क्योंकि कांग्रेस दल पीएसपी के विधायकों को लालच देकर अपनी ओर करने का प्रयास कर रहे थे।<sup>2</sup>

लेकिन पीएसपी के समर्थन वापस ले लेने के बावजूद कांग्रेस मन्त्रिमंडल 7 सितम्बर 1964 को श्री के. एम. जार्ज के नेतृत्व में 15 असंतुष्ट कांग्रेसी सदस्यों ने पार्टी की सदस्यता से इस्तीफा दे दिया और केरल कांग्रेस नामक पृथक् दल का गठन कर लिया<sup>3</sup> इस प्रकार असंतुष्टों द्वारा चलायी जा रही गुहिम जो कारण कांग्रेसी सरकार अल्पमत में आ गयी थी लेकिन इसके बावजूद श्री आर. शंकर ने अपना इस्तीफा तुरन्त राज्यपाल श्री गिरि को इस बात का श्रेय दिया जाना चाहिये कि उन्होंने विभिन्न दलों के नेताओं

6 सऊ रिपोर्ट पृष्ठ, 120, भाग I, 1988, पैरा, 4 11 25

7 दि पायनियर, मार्च 3, 1961

1 दि टाइम्स आफ इण्डिया, 26 फरवरी 1961

2 लोक सभा वाद विवाद, खण्ड न 12 22 सितम्बर, 1964

3 वही—सितम्बर 8 1994

में राज्य में सविद सरकार बनाये जाने की सम्भावनाओं पर विचार विमर्श किया, लेकिन कोई भी दल सरकार बनाने की स्थिति में नहीं था। इसके तत्काल बाद राज्यपाल ने विधान सभा भंग कर राष्ट्रपति शासन की सन्तुति कि दा।

राष्ट्रपति द्वारा लिया गया निर्णय वास्तव में उचित तथा समयाचित था राज्य में करल कांग्रेस की आपसी गुटबाजी के कारण राज्य में राजनैतिक उथल पुथल बना हुआ था।<sup>1</sup> जिसने राज्य प्रशासन को बुरी तरह से प्रभावित किया था। राज्य में ऐसी स्थिति बन गयी थी जिससे राज्य में राष्ट्रपति शासन लगाये जाने का लोगो ने स्वागत किया व राहत महसूस की थी क्योंकि केरल के लोगो की पिछली चुनी हुयी सरकार का अच्छा अनुभव नहीं रहा था। राज्य में दलों के आपसी विवाद, दलबन्दी तथा उनके बीच जो दलबदल व अन्तर्कलह था उससे कोई भी दल राज्य में स्थायी मन्त्रिमण्डल के गठन करने में समर्थ नहीं था। परिणामस्वरूप राजनैतिक दलों की आपसी गुटबाजी के कारण राज्य में शांति व व्यवस्था भंग हो गयी थी जिसका एक मात्र समाधान राष्ट्रपति शासन द्वारा ही संभव था। वास्तव में केरल में इस प्रकार की स्थिति बन गया थी जहाँ लोगो ने लोकप्रिय मन्त्रिमण्डल की उपस्थिति को राज्य के विकास के लिये अभिशाप मान लिया था। केरल के तत्कालीन परिस्थितियों को देखते हुए यह बात निश्चित तौर पर कही जा सकती है कि यदि राज्य में राष्ट्रपति शासन के लिये पृथक पेंटी रख दी जाती तो उसके पक्ष में ही लोगो द्वारा समर्थन किया जाता। कुछ लोग तो राजनीतिज्ञों द्वारा खेले जा रहे घृणित खेल से इतने तग आ चुके थे कि वे राज्य में राष्ट्रपति शासन को जारी रखने के पक्ष में थे। यहाँ तक की ऐसी व्यवस्था करने के लिए संविधान में संसोधन की मांग की जा रही थी,<sup>2</sup> फिर भी ऐसा नहीं था कि वहाँ की जनता राज्य में लोकप्रिय सरकार की पक्षधर नहीं थी। लेकिन राजनेताओं द्वारा जो सत्ता पद की होड़ मची हुयी थी, उसी के परिपेक्ष्य

1 वही—10 सितम्बर, 1964

2 लोकसभा वाद विवाद, खण्ड XXIV, 23 सितम्बर, 1964

म लागा की ऐसी धारण बनी थी क्याकि राज्य म लोकप्रिय शासन ना होने के कारण लोगो की आम समस्याओ की सुनवायी के लिये कोई सत्ता नहीं था।<sup>1</sup>

राष्ट्रपति शासन सबध उद्घोषणा को लोक सभा ने दस दिन की विस्तृत चर्चा क बाद २३ सितम्बर १९६४ को पास कर दिया था।<sup>2</sup> सदस्यो ने भी केरल म लोकतांत्रिक सरकार की पद्धति के स्थान पर नये प्रयोग लिये जाने की आवश्यकता पर बल दिया था क्याकि राज्य मे जाति विभाजन के कारण कोई भी दल बहुमत प्राप्त करने मे असफल रहा था। अत सदस्यो ने सभी दलों को मिलाकर राज्य मे एक राष्ट्रीय सरकार की स्थापना पर बल दिया था। गृह मंत्री श्री जय सुखलाल हाथी ने यह स्पष्ट किया कि ऐसा करने के लिये संविधान मे आवश्यक संशोधन करना होगा जो कि सम्भव नहीं था।<sup>3</sup>

राज्य सभा ने प्रस्ताव पर अपना अनुमोदन 30 सितम्बर 1964 का प्रदान कर दिया। केरल की कहानी का अंत यही नहीं हुआ। 4 मार्च 1965 को राज्य विधान सभा के चुनाव का परिणाम पुन किसी भी दल को बहुमत दिलाने म अगम्य रहा। मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पार्टी 134 सदस्यीय सदन मे से 40 स्थान अर्जित कर सबसे बड़े दल क रूप म सामने आयी। अन्य दलों की स्थिति इस प्रकार थी — कांग्रेस 36, केएम जार्ज कांग्रेस 23 संयुक्त समाजवादी पार्टी 13 1 कुछ अन्य छोटे-छोट दल आर निर्दलीय उम्मीदवारों की सदस्य संख्या 21 थी।<sup>4</sup>

1 डि टाइम्स ऑफ इण्डिया, 24 सितम्बर, 1964

2 केरल राज्य एडमिनिस्ट्रेशन रिपोर्ट, 1964 पृष्ठ 16

3 पूर्वाधृत

4 मन्त्रश्रवणी पृष्ठ 48

राज्यपाल श्री बीबी गिरा ने किसी दल को स्पष्ट बहुमत ना होने के कारण विभिन्न दला के नेताओ से सरकार गठित किये जाने की सभावनाओ पर विचार विमर्श किया। कांग्रेस न पहले ही सरकार बनाये जाने म अपनी अनिच्छा प्रकट की थी।<sup>1</sup>

कम्युनिस्ट पार्टी के नेता श्री ईएमएस नम्बूदरीपाद का विचार था कि विभिन्न दला व निर्दलीय सदस्यो के समर्थन से राज्य मे गर कांग्रेसी सरकार बनाये जाने का प्रयास किया जाना चाहिये। लेकिन कांग्रेस तथा मुस्लिम लीग ने कम्युनिस्टा स किसी प्रकार का सहयोग देने मे इनकार कर दिया। कांग्रेस पार्टी ने पहले ही यह बात स्पष्ट कर दी थी कि उसका दल एक संवधानिक विपक्ष की भूमिका अदा करेगा। राज्य म किसी भी दल की सरकार बने उसको उस हद तक सहयोग व समर्थन देगा जहाँ तक उसकी नीतिया का पालन होता हो अन्यथा नहीं।<sup>2</sup>

इसी प्रकार के विचार संयुक्त सोशलिस्ट पार्टी ने भी व्यक्त किये जिसके विधान सभा म 13 सदस्य थे। उनका विचार था कि राज्यपाल को सबसे बड़े दल को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया जाना चाहिये। कम्युनिस्टो द्वारा बनाये गये मंत्रिमण्डल स सहयोग नहीं करेंगे तथा इसके बजाय वे विपक्ष की भूमिका अदा करना ज्यादा अच्छा समझेंगे। लेकिन कम्युनिस्ट मंत्रिपरिषद का विरोध नहा करेंगे।<sup>3</sup>

इस प्रकार केवल एस.एस.पी को छोड़कर कोई भी दल कम्युनिस्ट पार्टी से सहयोग को तयार नहीं था आर इस प्रकार राज्य मे आगे की अवधि के लिये राष्ट्रपति शासन की संस्तुति कर दी जबकि राज्य मे राष्ट्रपति शासन पहले से ही जारी थी। इस प्रकार यह पहला अवसर था

1 राजीव धवन, प्रेसीडेन्ट रूल इन इण्डिया, पृष्ठ 76, प्रकाशित— एनएम त्रिपार्टी प्राइवेट लिमिटेड बाम्बे 1979

2 माहेश्वरी पृष्ठ 49, पूर्वोद्धृत

3 पूर्वोद्धृत



जबकि विधिवत चुनी हुयी विधान सभा ने बिना आपचारिकता पूरी किये ही भग कर दिया गया था।<sup>1</sup>

इस सम्बन्ध में यह प्रश्न उठता है कि क्या राज्यपाल द्वारा लिया गया निर्णय उचित था जबकि सबसे बड़े दल को सरकार बनाने के लिये आमन्त्रित नहीं किया गया था, 3 जबकि उसने सरकार बनाने का दावा राज्यपाल के समक्ष प्रस्तुत किया था। वास्तव में यह बहुत दुर्भाग्यपूर्ण था कि पहली बार विधान सभा के लिये चुनकर आये सदस्यों का उनकी विजय का रसास्वादन करने में वंचित कर दिया गया था। लेकिन राज्यपाल के समक्ष इसके अलावा और कोई विकल्प भी शेष नहीं था क्योंकि कम्युनिस्ट पार्टी जो राज्य में सरकार बनाने का दावा पेश कर रही थी उसके 134 सदस्यीय सदन में मात्र 40 सदस्य थे और शेष सभी दलों ने कम्युनिस्टों से सहयोग करने से इनकार कर दिया था।

राज्य में राजनीतिक दलों का इस प्रकार की स्थिति को देखते हुये राज्यपाल के समक्ष निम्नलिखित विकल्प थे —

1 - राज्य में राजनीतिक अनिश्चितता की स्थितियाँ को देखते हुये राज्य में राष्ट्रपति शासन की घोषणा कर दी जाये।

2 - विभिन्न दलों से बातचीत कर राज्य में मंत्रिमण्डल का निर्माण की सम्भावनाओं पर विचार करने के बाद राष्ट्रपति शासन की घोषणा कर दे।

3 - कांग्रेस के अल्पमत को बहुमत में होने का प्रमाण पेश करके सरकार का निर्माण करके।

4 - सबसे बड़े अल्पमत दल को सरकार बनाने के लिये आमन्त्रित करके उसे राज्य विधान सभा में अपना बहुमत करने को कहे।

---

<sup>1</sup> इसी प्रकार की स्थिति उड़ीसा में 1971 में हुयी थी जबकि राज्य में आम चुनाव के बाद किसी भी दल को बहुमत प्राप्त नहीं हुआ था अतः 23 मार्च 1971 को राज्य में राष्ट्रपति शासन की घोषणा कर दी गयी थी लेकिन विधान भंग ना कर बेचल निलम्बित रखी गयी था।—'राज्या में राष्ट्रपति शासन-1991' पृष्ठ 62, दि हिन्दू 25 मार्च 1965

इस मामले में राज्यपाल ने दूसरे विकल्प का सहारा लिया। राज्यपाल का विचार था कि राज्य में कोई भी दल सरकार बनाने की स्थिति में नहीं था और किसी भी दल को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित करना केवल दल बदल और राजनीतिक अनिश्चितता को बढ़ावा देना है।<sup>1</sup> राष्ट्रपति को भेजी गयी अपनी रिपोर्ट में कहा था कि राज्य में कोई भी दल सरकार बनाने की स्थिति में नहीं था अतः राज्य विधान सभा विघटित कर दी जाये। इस प्रकार 24 मार्च 1965 को नव निर्वाचित विधान सभा को भंग कर दिया गया।<sup>2</sup>

### केरल 1970

फरवरी 1967 में केरल विधान सभा के लिये हुये आम चुनावों के बाद श्री ईएमएस नम्बूदरीपाद जो की कम्युनिस्ट पार्टी ऑफ इण्डिया मार्क्सिस्ट के नेता थे, ने राज्य में दुबारा मुख्य मन्त्रित्व पद संभाला।<sup>3</sup> केरल में 1967 के चुनावों में भी किसी भी पार्टी को पूर्ण बहुमत नहीं मिलने के कारण विभिन्न दलों के संयुक्त मोर्चे ने पदभार संभाला था लेकिन गठबन्धन में आन्तरिक कलह के कारण 24 अक्टूबर 1969 को मुख्यमंत्री श्री नम्बूदरीपाद ने त्यागपत्र दिया।<sup>4</sup>

नम्बूदरीपाद के दूसरे मन्त्रिपरिषद् के त्याग पत्र के बाद राज्य में नये गठबन्धन का प्रयास होने लगा। नवम्बर 1969 को भारतीय कम्युनिस्ट पार्टी के नेता श्री अच्युत मेनन

1 वास्तव में इस मामले में जे.आर. सिवाच के इस कथन की पुष्टि होती है कि 1952 से 1967 की अवधि में जब कभी भी विधानसभा में किसी भी दल को बहुमत नहीं था, तब उस विधानसभा में सबसे बड़े दल के नेता को सरकार बनाने के लिए आमंत्रित किया जाता था जैसा कि 1952 में उड़ीसा में, मद्रास में पेप्सू तथा कोचीन में व दा गार 1952 में उड़ीसा में किया गया। साधारणतया यह नेता कांग्रेस पार्टी का ही होता था परन्तु जब कोई गैर कांग्रेसी दल विधानसभा में सबसे बड़े दल के रूप में उभर कर आया तब उस सिद्धान्त का उल्लंघन किया गया। पुनः 1967 में राजस्थान में भी राज्यपाल डॉ. सम्पूर्णानन्द ने सबसे बड़े दल के सिद्धान्त के आधार पर कांग्रेस को ही सरकार बनाने के लिए आमंत्रित किया जैसा कि वा अल्पमत में थी—जे.आर. सिवाच, 'पॉलिटिक्स ऑफ प्रेसीडेंट रूल इन इण्डिया'—'इण्डियन इन्टीट्यूट ऑफ एडवांस स्टडीज', राष्ट्रपति निवास, शिमला, 1977 पृ. 171

2 दि हिन्दू 26 मार्च 1965

3 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया 6 मार्च 1967

4 पूर्वाधृत — अक्टूबर पृष्ठ 25 1969

के नेतृत्व में केरल में संयुक्त मोर्चे की सरकार पदार्कूट हुई। जिम्म सीपीआई, मुस्लिम लीग, आईएसपी आर केरल कांग्रेस सम्मिलित थी व आरएसपी सरकार को बाहर से अपना समर्थन दे रही थी। अप्रैल 1970 में आईएसपी जोकि संयुक्त मार्च का प्रमुख दल था में अन्तरक्रलह शुरू हो गया। आईएसपी के अनुरोध पर मुख्यमंत्री श्री मेनन ने वित्तमंत्री श्री एन. जे. शेषन को त्याग पत्र देने को कहा क्योंकि वे आइएसपी को छोड़कर असंतुष्ट ग्रुप में सम्मिलित हो गये थे। अप्रैल 26 को इस ग्रुप के तीन विधायक ने इसका कड़ा प्रतिवाद किया तथा वे सभी विधायक पीएसपी में सम्मिलित हो गये। इस प्रकार मोर्चे के दो प्रमुख दल आईएसपी और पीएसपी के मध्य द्वन्द्व छिड़ गया।<sup>1</sup>

क्याकि पीएसपी ने मोर्चे के सहकारी समीति का सदस्य होने का दावा प्रस्तुत किया था। आरएसपी ने यह धमकी दी कि यदि पीएसपी को इस समीति में शामिल किया जाता है तो आरएसपी मोर्चे से अपने को अलग कर लेगी।<sup>2</sup> वास्तव में मेनन की सरकार दोनों ही तरफ के खींचतान के बीच धार पर खड़ी हो गयी थी। क्याकि दोनों ही दल का समर्थन सरकार का अस्तित्व बचाये रखने के लिये अति आवश्यक था।

इस असमंजस की स्थिति से उबरने का कोई मार्ग शेष न देखकर श्री मेनन ने राज्यपाल श्री बी. विश्वनाथन को विधान सभा भंग करने की सलाह दे दी। राज्यपाल द्वारा उनकी सलाह पर विधान सभा भंग करने के बाद ही उन्होंने अपने मंत्रिपरिषद को अपने इस निर्णय की सूचना दी कि उन्होंने ही सभा भंग करने की सिफारिश की थी।<sup>3</sup> जिससे राज्य में अस्थिरता का वातावरण समाप्त किया जा सके व नव चुनाव कराने के लिये मार्ग प्रशस्त हो सके।

1 दि हिन्दुस्तान टाइम्स 28 अप्रैल 1970

2 महेश्वरी पृष्ठ 77

3 राष्ट्रपति का राज्यपाल का प्रतिवेदन 1 अगस्त 1970

जब राज्य में नए चुनावों के प्रबन्ध किये जा रहे थे मुख्यमंत्री ने अगस्त 1970 को अपना त्याग पत्र यह कहते हुये साप दिया कि उनके पद पर धन रहने से यह आलोचना हो रही थी कि उनके पद पर होने से राज्य में निष्पक्ष चुनाव सम्भव नहीं थे। मुख्यमंत्री द्वारा त्याग पत्र देने के बाद राज्यपाल श्री बी. विश्वनाथन ने राष्ट्रपति शासन की सिफारिश कर दी।<sup>1</sup> प्रमोदी उद्घोषणा 4 अगस्त 1970 को राष्ट्रपति द्वारा जारी की गयी। यह राष्ट्रपति शासन केवल दो माह तक जाग रहा जबकि सितम्बर 1970 के चुनावों के बाद भी अच्युत मेनन के नेतृत्व में पुनः अक्टूबर 1970 को नये मन्त्रिमण्डल का गठन हुआ।

इसी प्रकार केरल राज्य में एक बार पुनः राष्ट्रपति शासन की धापणा की गयी जबकि राज्य व्यापी विरोध को देखते हुये कोयला मन्त्रिमण्डल ने 4 दिसम्बर 1979 को अपना त्यागपत्र दे दिया।<sup>2</sup>

जबकि 16 नवम्बर 1979 को केरल कांग्रेस (मणि गुट) ने मोहम्मद फाया की मिली जुली सरकार से अपना समर्थन वापस ले लिया था। साथ ही जितना पाटा जाऊँ मुहम्मद फाया को भी अपने समर्थन वापस लेने की धापणा कर दी थी। दोनों दलों द्वारा अपना समर्थन वापस लेने की घोषणा करने के साथ ही कोयला की मुस्लिम लोग सरकार तन्हाल जल्दमत में आ गयी थी। 141 सदस्यीय मदन में मुस्लिम लीग के केवल 12 सदस्य हैं और जर्गल अन्य दलों की स्थिति निम्नानुसार थी --

कांग्रेस	20
केरल कांग्रेस (मणिगुट) -	21
कम्युनिस्ट पार्टी-	21
जनता पार्टी-	8
क्रांतिकारी समाजवादी दल-	17
अन्य दल-	11 <sup>3</sup>

1 पूजाधृत

2 टिटाइम्स ऑफ इण्डिया, 5 दिसम्बर 1979

3 नवभारत टाइम्स — नवम्बर 19, 1979

वास्तव में कोया के नेतृत्व में सरकार का गठन किये जाने के समय ही यह मणिगुट था कि मणिगुट और जनता पार्टी ने किस आधार पर अपेक्षाकृत छोटी दल का समर्थन देना क्या स्वीकार किया जबकि कन्द में दोनों परस्पर विरोधी दल थे।

कोया मन्त्रिमण्डल के निर्माण के समय ही इस बात का अनुमान लगाया गया था कि सरकार ज्यादा दिना तक सत्ता में नहीं बनी रहेगी और यह आशंका वास्तव में सच साबित हुयी। एक अन्य दल जो काया मन्त्रिमण्डल को समर्थन दे रहा था वो कांग्रेस था। कोया मन्त्रिमण्डल ने अपनी सरकार को बचाने के अंतिम प्रयास के तौर पर कांग्रेस पार्टी के तीन सदस्यों को मंत्री के रूप में अपनी सरकार में शामिल किया था लेकिन सरकार बचाने का उनका प्रयास असफल मानित हुआ क्योंकि कांग्रेस ने भी अपने समर्थन वापस लेने की घोषणा कर दी थी।<sup>1</sup>

सरकार के अवशेषावर्ती पतन को देखते हुये मुख्यमंत्री श्री सीएच कोया ने विधान सभा भंग करने की सिफारिश कर दी जिससे नये चुनावों के लिए मांग प्रशस्त हो सक। उनका विचार था कि राज्य की विद्यमान राजनीतिक अनिश्चितता को देखते हुये नये चुनाव कराना ही सबसे अच्छा उपाय है। कोया मन्त्रिमण्डल के शपथ ग्रहण करने में पूर्व संयुक्त मोर्चा द्वारा समर्थित श्री बीके वासुदेवन नायर की कम्युनिस्ट पार्टी की सरकार का पतन हो चुका था।<sup>2</sup> इसी बीच मणिगुट ने संयुक्त मोर्चा के 20 सदस्यों के समर्थन का दावा करत हुये राज्यपाल से उन्हें सरकार बनाने लिये अमंत्रित करने का अनुरोध किया।

लेकिन राज्यपाल श्रीमती रघोति वेकेटचलम् ने अल्पमत मुख्यमंत्री की सिफारिश मानते हुये राज्य विधान सभा को तत्काल भंग कर दिया साथ ही राज्य में नये चुनाव होने तक श्री कोया से पद पर बने रहने का अनुरोध किया।<sup>3</sup>

सभी विपक्षी दलों ने राज्यपाल के निर्णय को संविधान विरुद्ध बताते हुये उसका कड़ी आलोचना की। विपक्षी दलों द्वारा जारी किये गये संयुक्त व्यक्तव्य में कहा गया कि

1 पृष्ठोद्धृत 29-नवम्बर 1979

2 वहाँ

3 वही — नवम्बर 2 1979

अल्पमत मुख्यमंत्री द्वारा स्वयं त्यागपत्र देने के स्थान पर विधान सभा भंग करने का सुझाव देना मविधान तथा जनतात्रिक भावनाओं के प्रतिकूल था।<sup>1</sup> राज्यपाल की भूमिका निश्चित तौर पर सदिग्ध थी क्योंकि 12 सदस्यों वाली अल्पमत मन्त्रिमण्डल को कार्यवाहक सरकार के रूप में बने रहने देने का कोई औचित्य नहीं था।

केरल के सात विपक्षी दलों ने राज्यपाल श्रीमती वेम्पेटचलम् को वापस बुलाने की मांग की और राज्यपाल के निर्णय के विरोध में पूरे केरल राज्य में 5 दिसम्बर को हड़ताल को आह्वान किया था।<sup>2</sup> इन सभी दलों ने राज्यपाल पर केन्द्र में सत्तारूढ़ जनता पार्टी के इशारे पर चलने का आरोप लगाया था।

अतः राज्यव्यापी विरोध के चलते श्री कोया के 51 दिन पुराने मन्त्रिमण्डल ने अपना त्याग पत्र दे दिया इसी के साथ राज्य में राज्यपाल की रिपोर्ट के आधार पर राष्ट्रपति शासन की घोषणा कर दी गयी।<sup>3</sup>

वाम्पक्ष में राज्य में राज्यपाल शासन लगाये जाने का फसला उचित था क्योंकि कर्नाट में कोया सरकार के पतन से यह स्पष्ट हो चुका था कि राज्य में कोई दल स्थायी सरकार का गठन करने की स्थिति में नहीं था जबकि चुनाव के तीन वर्षों के भीतर राज्य में तीन मन्त्रिमण्डलों का निर्माण किया जा चुका था।<sup>4</sup>

इसी बीच सभा दलों ने राज्य में स्थायी सरकार बनाने का प्रयास किया था लेकिन कोई भी दल या उनका समुच्चय राज्य में ऐसी सरकार देने में असफल रहा था जो जनता की भावनाओं का प्रतिनिधित्व कर सके। कोया मन्त्रिमण्डल तो अपने आप में राजनैतिक विसंगतियों का अद्भुत नमूना था।

1 दिटाइम्स आफ इण्डिया —दिसम्बर 3, 1979

2 दिटाइम्स आफ इण्डिया —दिसम्बर 3, 1979

3 लोक सभा वाद विवाद 4 अगस्त 1970

4 पूर्वाधृत— दिसम्बर 4 1979

## केरल 1981

केरल भारत के उन चंद राज्यों में से है जहाँ राजनैतिक अस्थिरता अपवाद नहीं बरन नियम है। आधुनिक केरल के 25 वर्षों के इतिहास में वहाँ 8वीं बार राष्ट्रपति शासन लागू हुआ था और साथ ही पदच्युत होने वाली 11वीं सरकार थी।<sup>1</sup> इस बीच केवल अच्युत मेनन की दूसरी सरकार का ही 1970 से 1977 तक की लम्बी अवधि तक अखण्ड शासन करने का मौका मिला था।<sup>2</sup> शेष सभी सरकारें अपनी निर्धारित अवधि पूरा करने में असफल रही थी। केरल में श्री ई.के. नयनार मन्त्रिमण्डल का पतन तब हुआ था जबकि शरद काग्रेस और केरल काग्रेस (मणिगुट) ने मोर्चे से समर्थन वापस ले लेने की घोषणा कर दी थी।<sup>3</sup> इससे पूर्व शरद काग्रेस द्वाग 21 माह पुरानी वामपथी लोकतांत्रिक मोर्चे मन्त्रिमण्डल से अलग होने तथा समर्थन वापस ले लाने की घोषणा के बाद मुख्यमंत्री ने गज्यपाल से विधान सभा में अपना बहुमत सिद्ध करने की बात कही थी। लेकिन केरल काग्रेस मणिगुट द्वारा भी समर्थन वापस ले लेने की घोषणा के उपरान्त मन्त्रिमण्डल स्पष्ट रूप से अल्पमत में आ गया था।<sup>4</sup> इस प्रकार दोनों दलों के मोर्चे से अलग हो जाने की घोषणा के बाद विधानसभा अध्यक्ष (जो कि सत्तारूढ वामपथी दल का था) को छोड़कर 141 सदस्यीय सदन में कुल 62 हो गयी थी।<sup>5</sup> शरद काग्रेस के चार मंत्री सहित विधायक और मणिगुट वाली काग्रेस के तीन मंत्री सहित नौ विधायक वामपथी मोर्चे में शामिल थे। काग्रेस एस सत्तारूढ मोर्चे का सबसे बड़ा घटक था। मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पार्टी के 34 सदस्य थे। तीसरा स्थान भारतीय कम्युनिस्ट पार्टी का था जिसके सदस्यों की संख्या 7 थी।<sup>6</sup>

काग्रेस एस ने 18 अक्टूबर को मोर्चा छोड़ने की घोषणा की और उसके चार मंत्रियों इस्तीफे सरकार द्वारा स्वीकार कर किये गये थे। मोर्चे छोड़ने का फैसला राज्य के विभिन्न भागों में हिंसा के बढ़ते प्रभाव के कारण किया गया था। क्योंकि इस दौरान राज्य में राजनैतिक हत्याओं

1 एमियन रिकार्डर—नवम्बर 19-25, 1981 पृष्ठ-16322

2 दि टाइम्स आफ इण्डिया अक्टूबर 24, 1981

3 एमियन रिकार्डर—वही

4 एमियन रिकार्डर—वही

5 पूर्वोद्धृत—एमियन रिकार्डर

6 हिन्दुस्तान टाइम्स — अक्टूबर 23 1981

आ कानून व व्यवस्था में लगातार गिरावट आ रही थी। मार्क्सवादी विन मन्ना श्राइके गमकृष्णन न स्वीकार था कि कांग्रेस एस के कुठ नताआ की हत्या का षडयन्त्र रचा गया था। इसी के बाद ही यह फसला लिना गया था। राज्य में राज्य में सत्तारूढ़ मोर्चा में शामिल दला की स्थिति इस प्रकार थी —

मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पार्टी	—	35,
भारतीय कम्युनिस्ट पार्टी	—	17
कांग्रेस (मणिग्रुप)	—	9
क्रांतिकारी सोशलिस्ट पार्टी	—	6
अखिल भारतीय मुस्लिम लीग	—	5
वामपथी लोक ताक्षिक मोर्चा	—	72 (सत्तारूढ़) <sup>1</sup>

एक मनोनीत सदस्य सहित कांग्रेस (एस) के 22 सदस्यों के अलावा विपथी लोकतांत्रिक मार्च के सदस्यों की संख्या 41 थी। इसमें —

कांग्रेस (इ)	—	17
मुस्लिम लीग	—	14
केरल कांग्रेस (जो सेवा ग्रुप)	—	6
एन डी पी	—	3
जनता पार्टी	—	5 <sup>2</sup>

इसके अलावा एक निर्दलाय सदस्य का भी समर्थन सत्तारूढ़ मोर्चा को प्राप्त था यह सदस्य असुतष्ट मार्क्सवादी था। वामपथी लोकतांत्रिक मोर्चा केरल में जनवरी 1980 के चुनाव के बाद सत्ता में आया था। इसकी विशेषता यह थी कि राज्य में प्रमुख दल की हमियन गृहने हुये 16 वर्षों बाद सत्ता में आया था।<sup>3</sup> अतः वामपथी नयनार सरकार का पतन 22 अक्टूबर को मन्निमण्डल द्वारा त्यागपत्र ने 22 अक्टूबर को मन्निमण्डल द्वारा

1 पृ. 31 अक्टूबर, 1981 (दिल्ली)

2 वही — अक्टूबर 18 1981

3 वही



न्यायनत्र दन के बाट हा गया। वक्तिक सरकार की सम्भावना ना ना देखते हुये राज्यपाल श्रीमती ज्योति बेकेट चलम् न राज्य विधान सभा निलम्बित कर दी ओर राज्य म राष्ट्रपति शासन को सस्तुति कर दी।

**राज्यपाल की रिपोर्ट** — राज्य मे केन्द्रिय शासन लागू करने की मिफारिश करते हुये राज्यपाल ने कहा कि नयनार सरकार के त्याग पत्र के बाद कोई अन्य स्थिर सरकार के गठन का फिलहाल राज्य म कोई सभावना नहीं थी। केन्द्र ने राज्यपाल की रिपोर्ट पर विचार करने के बाद राज्य मे राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया।

भूतपूर्व मुख्यमंत्री श्री नयनार ने विधान सभा को निलम्बित रखने का फसला केवल अल्पमत की सरकार को कायम रखे रहने वाला बताया। इस फसले से जोड़-तोड़ की राजनीति का बटावा मिलेगा।

### संस्कार गिरने मे पूर्व केरल मे आस्थिरता

केरल मे आये इस सकट की झलक पूर्व से ही दिख रही था जबकि नयनार मन्त्रिमण्डल की कार्य क्षमता अत्यधिक सदिग्ध रही थी। 21 माह पूर्व गठित केरल सरकार के कामकाज से हर बीते दिन यह स्पष्ट होता जा रहा था कि मार्क्सवादी मंत्री आर विधायक अपने पार्टों के तो को हर तरह से आगे बढ़ाने मे प्रयत्नशील थे। इस दौरान जसा कि आरोप लगाया जा रहा था मार्क्सवादियो ने करोडो की धनराशि एकत्र की थी। साथ ही मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पार्टों के कार्यालय के लिये राज्य के एक कोने से दूसरे कोने तक तक आलीशान इमारतो का निर्माण इस बात का सकेत था कि मार्क्सवादियो ने बढ़ बढ़ कर हाथ मारे थे आर दूसरी और राज्य के गृहमंत्री की राह पर राजनैतिक हिसा का जो दौर चला था, वही राज्य सरकार की नींव निलाने के लिये काफी था।<sup>1</sup>

वामपंथी मोर्च से शरद कांग्रेस को निकालने की पूरी जिम्मेदारी मार्क्सवादियो का थी क्योंकि मार्क्सवादियो के मुखपत्र (देशाभिमानि) ने शरद कांग्रेस के नेत श्री एथोनी क खिलाफ गभीर आरोप प्रकाशित किये गये थे। इसके अलावा मार्क्सवादी मुख्यमंत्री श्री

1 रि टाइम्स आफ इण्डिया — अक्टूबर 19 1981

एकें अग्रिम वे इशारे पर मार्क्सवाद कार्यकर्ता आर पुलिस ने शरद कांग्रेस के नेताओं की हत्या का षडयन्त्र रचा था<sup>1</sup>

लेकिन इस राजनैतिक परिप्रेक्ष्य में राष्ट्रपति शासन लागू कर विधान सभा भंगना कर निलम्बित रखने का निर्णय आचित्य से परे था क्योंकि इससे पूर्व 1965 में केरल में चुनावों के तुरंत बाद विधानसभा निलम्बित ना रख भंग कर दी गयी थी जबकि कम्युनिस्ट पार्टी राज्य में सरकार बनाने को तैयार थी लेकिन राज्यपाल ने इस आधार पर वहाँ विधान सभा भंग करने का घोषणा कर दी थी कि कोई भी दल राज्य में स्थिर सरकार नहीं दे सकता था। तब या अब के दल में विपक्षी मोर्चा स्थिर सरकार दे सकता था क्योंकि राज्य विधान सभा में कांग्रेस (इ) के 17 व शरद कांग्रेस के 22 विधायक थे जिन्हें कुछ अन्य मददगारों का समर्थन प्राप्त था क्योंकि वे राज्य में स्थिर सरकार दे सकते थे। वास्तव में इस पूरे मामले में राज्यपाल ने केन्द्र को इशारे पर काम किया था। वास्तव में विधान सभा निलम्बित रखने का फैसला अनुचित था जिससे विधायकों की राज्य में दृष्टिदोषों का माका मिलता था और जनतांत्रिक मूल्यों का ह्रास ही होता है।

केरल में 21 अक्टूबर 1981 को लगे राष्ट्रपति शासन का समाप्ति 28 दिसम्बर 1981 को हुयी जबकि कांग्रेसी नेता श्री के. करुणाकरण के नेतृत्व में सुयुक्त लोकतांत्रिक मोर्चा ने मंत्रिमण्डल का निर्माण किया। लेकिन श्री करुणाकरण की 78 दिन पुरानी सरकार का अंत भी तब ही हुआ जब केरल कांग्रेस (मणिग्रुप) ने मोर्चे से समर्थन वापस ले लेने की घोषणा कर दी। और क्योंकि राज्य में विकल्प की सरकार बनने को कोई सम्भावना नही थी अतः राज्य में विधान सभा भंग कर 17 मार्च को राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया था।

इस प्रकार जसा कि अनुमान था श्री करुणाकरण की सरकार भी अस्थिर साबित हुई। इस मोर्चे में शामिल विभिन्न दल ने दोनों कांग्रेस पार्टी, दाना वेरल कांग्रेस पार्टी, मुस्लिम लीग, नेशनल प्रजातांत्रिक पार्टी, प्रजा सोशलिस्ट पार्टी व एक निर्दलीय।

इसमें पूर्व केरल विधान सभा में मार्क्सवादी मोर्चे द्वारा लाया गया प्रस्ताव अस्वीकृत हो गया था। यह प्रस्ताव विधान सभा अध्यक्ष श्री ए.सी. जोस के विरुद्ध लाया गया था। प्रस्ताव पारित होने के लिये 71 मत चाहिये थे लेकिन इसके पक्ष में केवल 70 मत ही पड़े थे क्योंकि मणिगुट के एक विधायक ने मोर्चे से समर्थन वापस लेने की घोषणा की थी जिससे राज्य सरकार अल्पमत में आ गयी थी। और इसी के साथ 17 मार्च, 1982 को राज्य में विधान सभा भंग कर राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया क्योंकि सरकार सरकार व विपक्ष दोनों की शक्ति बराबर होने के कारण सभाध्यक्ष के निर्णायक मत से जीवित थी लेकिन एक विधायक द्वारा समर्थन वापस लेने की घोषणा के बाद सरकार अल्पमत में आ गयी थी फलस्वरूप उसे इस्ताफा देना पड़ा था।<sup>1</sup>

---

1 नवभारत टाइम्स — 19 मार्च 1981

## पंजाब

देश का अन्न भण्डार और ढाल, बरछा, तलवार से सुसज्जित, बाहु कहलाये जाने वाल पंजाब का दो दशकों में दो बार विभाजन हुआ। सन् 1947 में मुस्लिम बहुल पश्चिमी पंजाब पाकिस्तान में मिल गया। पंजाब का जो पूर्वी भाग बाद में शेष रह गया था, उसको भी 1966 में चार भागों में विभक्त कर दिया गया है।<sup>1</sup>

जनसंख्या की दृष्टि से 1966 में पुनर्गठित पंजाब में सिखों का प्रतिशत हिन्दुओं के मुकाबले अधिक रहा। भारत के अन्य राज्यों की तरह पंजाब की भी राजनीति में जातीयता का बोलबाला था। जिसके कारण धार्मिक संगठन हमेशा से ही राज्य की राजनीति में अपनी प्रमुख भूमिका निभाते रहे और विभिन्न कारणों से राजनीति विभिन्न दलों, विशेष रूप से कांग्रेस ने, जो कि स्वतन्त्रता के बाद से ही भारत में अकेली राष्ट्रीय पार्टी रही, ने इन संगठनों को फलने फूलने में मदद की, जिसका की फायदा आगे आने वाले कुछ सालों तक तो कांग्रेस को मिलता भी रहा लेकिन सन् 1981 के बाद स जिन अराजक तत्वों का सहारा लेकर अभी तक कांग्रेस राज्य में सत्तारूढ़ होने में सफल हुयी थी उन्ही तत्वों ने पंजाब में आतंकवादी कार्यवाहियों में हिस्सा लेना शुरू कर दिया था। पंजाब में असंतोष के बीज विभाजन के बाद से ही पड़ गये थे।<sup>2</sup>

पंजाब की राजनीति का संचालन केन्द्र जाट रहे हैं। इसका मुख्य कारण यही रहा कि गावा में जाटों ही की अधिकता है व सिक्खों के धार्मिक मामलों का संचालन जाट ही करते आये हैं। यह भी अफवाह है कि पंजाब की पूरी राजनीति जाटों तथा

1 (a) हिन्दी भाषी क्षेत्र—वर्तमान में हरियाणा राज्य

(b) समणीय द्विभाषी राजधानी चण्डीगढ़ को सघ राज्य क्षेत्र घोषित कर दिया गया।

(c) पर्वतीय क्षेत्र हिमाचल प्रदेश में भाग बने

(d) शेष पंजाबी भाषी पंजाब के नाम से पूर्ववत रहा 'भारत 1967'

2 'दल-बदल की राजनीति'—सुभाष सा कश्यप, पूर्वोद्धृत

ज़िगेमणि गुरुद्वारा प्रबन्धक सभी निर्वाचनों के इर्द गिर्द ही घूमती रही है। श्री प्रताप सिंह का, जो आठ वर्ष तक पंजाब के मुख्यमंत्री रहे से लेकर श्री बेअत सिंह सभी प्रभावशाली बना जात जाति के हैं।

पंजाब ही वह पहला राज्य है जहाँ सर्वप्रथम अनुच्छेद 356 का प्रयोग किया गया और इसका प्रयोग संविधान लागू होने के मात्र एक वर्ष बाद ही कर दिया गया जबकि भारत वर्ष में पहले आम चुनाव भी नहीं हुये थे।<sup>1</sup>

20 जून 1951 को लगाये गये राष्ट्रपति सर्वप्रथम राष्ट्रपति शासन का कारण था, कांग्रेस पार्टी की राज्यस्तरीय इकाई में मतभेद उत्पन्न हो गया था।

गोपी चन्द्र भार्गव जो कि पंजाब के मुख्यमंत्री थे, साथ ही कांग्रेस विधायक दल के नेता भी थे, ने पार्टी के अन्दर उपजे मतभेदों को करने का प्रयास किया। लेकिन दूसरे गुट के नेता भा. भीमसेन सच्चर और प्रतापसिंह कैरो जो प्रधानमंत्री नेहरू के समर्थक थे, ने किसी भी प्रकार के समझौते से साफ इनकार कर दिया जिससे राज्य की सरकार के सामन अस्तित्व का खतरा उत्पन्न हो गया। राज्य में उपजे इन मतभेदों को देखते हुये कांग्रेस संसदीय समिति ने डॉ भार्गव को सूचित किया कि भारतीय विधान के संकटकालीन अधिकारों के अन्तर्गत पंजाब विधान सभा तत्काल भंग कर दी जायेगी और डॉ भार्गव इस निर्णय की पूर्ति लिये अपना त्याग पत्र दे दें, साथ ही यह भी स्पष्ट किया गया कि ऐसी स्थिति में राज्य का शासन राज्यपाल सलाहकारों की सहायता से चलायेगा।<sup>1</sup>

केन्द्रीय संसदीय बोर्ड के निर्णय पर विचार करने के लिये डॉ भार्गव ने असम्बली के बहुसंख्यक दल की बैठक 15 जून को बुलाई और उस में बोर्ड के निर्णय पर विचार किया गया। लेकिन चूँकि भार्गव द्वारा संसदीय बोर्ड के निर्णय को ना मानने का प्रश्न पर नेहरू ने बोर्ड की सदस्यता से त्याग पत्र की धमकी दी थी, अतः 16 जून 1951 को बोर्ड के दबाव के आगे डॉ भार्गव के अपना इस्तीफा राज्यपाल श्री चन्दू लाल त्रिवेदी को सौंप दिया। डॉ भार्गव के त्यागपत्र के बाद बोर्ड इस निष्कर्ष पर पहुँचा कि

<sup>1</sup> दी स्टेट्समैन 13 जून 1951।

अन्य कोई व्यक्ति राज्य में मंत्रिमण्डल बनाने में सक्षम नहीं है। अतः पञ्जाब विधान सभा को शासन के उत्तरदायित्व से मुक्त कर देने का निर्णय लिया गया।<sup>1</sup>

वास्तव में कन्द में सत्तारूढ़ कांग्रेस पार्टी ही राज्य में भी सत्तारूढ़ थी, ऐसा कड़ा कदम इस कारण उठाना पड़ा क्योंकि--

1 सचचर व भार्गव के मध्य कराये गये समझौते के सभी प्रयास असफल रहे उनके मध्य पिछले 20 वर्षों से प्रतिद्वन्द्विता चली आ रही थी और वे दोनों ही अलग अलग गुट की अध्यक्षता करने थे।

2 एक अन्य प्रमुख कारण जो कि इन अन्तर्कलहों के अलावा भी था वो यह था, कि राज्य में हिन्दू तथा सिखों के मध्य साम्प्रदायिक तनाव की स्थिति घटती जा रही थी। जिसमें आर.एस.एस तथा अकाली दल सक्रिय भाग ले रहे थे जिनकी गतिविधियों पर कोई प्रभावी रोक सरकार द्वारा नहीं लगायी गयी थी।

3 धारा 356 को लगाये जाने का राजनीति कारण भी रहा, वह यह था कि राज्यो में कांग्रेस दल के प्रधानों पर हाईकमान से स्वतन्त्र होकर कार्य करने की मनोवृत्ति पर रोक लगाना था। तत्कालीन प्रधानमंत्री नेहरू हाईकमान की पुरानी प्रतिष्ठा को बनाये रखना चाहते थे।

इस पूरे प्रकरण की समाप्ति डॉ. भार्गव के इस्तीफे से हुयी जो कि बोर्ड के दबाव में दिया गया था।<sup>2</sup> आगे के अनेक मामलों में देखने में आया कि राज्य के मुख्यमंत्रियों को केन्द्र के इशारे पर बदलने की परम्परा की रीति, जो नेहरू के समय से ही पड़ गयी थी उसका बीजाकरण उनकी पुत्री श्रीमती इन्दिरा गांधी के प्रधानमन्त्रित्व काल

1 कांग्रेस आई शासन ने हमेशा से ही राज्या में मुख्य मंत्रियों को अपने हाथ की कठपुतली बनाया है। 1973 में उत्तर प्रदेश आन्ध्रप्रदेश में भी राष्ट्रपति शासन लगाय जाने का प्रमुख कारण कांग्रेस हाई कमान का इन राज्यों के मुख्य मंत्रियों से असंतुष्ट होना ही था। डॉ. भार्गव का त्याग पत्र वास्तव में इसी की शुरुआत थी। बाद में नेहरू ने कमराज योजना के तहत अनेक मुख्यमंत्रियों को हटाया लेकिन इन्दिरा ने 1969 के बाद मुख्यमंत्रियों को अपनी मरजी से नियुक्त करना व बर्खास्त करना अपना धंधा बना लिया। उनके शासन काल में मुख्यमंत्री पद दो ही बातों से तय किया जाता था इन्दिरा द्वारा स्वयं मनोनीत होना, वह स्वतन्त्र राजनीतिक प्रदर्शन ना करे। 1975 में श्री कमराजपति त्रिपाठी को हटाया जाना इसी बात की अगली कड़ी मात्र थी—दि पायनियर, 1 नवम्बर, 1977

2 अमृत बाजार पत्रिका, जून 21, (कलकत्ता)

म हुआ, जबकि राज्य के मुख्यमंत्रियों का अधिकांश समय अपने राज्य में कम दिल्ली में अधिक व्यतीत होता था। वास्तविकता यही थी कि नेहरू व उसके परिवार के लोगो ने कांग्रेस पार्टी को एक व्यक्ति का दल बना दिया। पार्टी का सारी गतिविधियों की धार नेहरू, इन्दिरा या बाद में राजीव के चारों ओर ही घूमती थी, जैसा कि भार्गव के मामले में दृष्टिगोचर होता है वसा ही मामला 1973 में उप्र में हुआ जब मुख्यमंत्री श्री बहुगुणा न हाइ कमान के आदेश अपना पर इस्तीफा राज्यपाल को सौंप दिया था। इस्तीफा देने के बाद श्री भार्गव ने कहा कि वे केवल बोर्ड के आदेश का मान रखने के लिये इस्तीफा दे रहे हैं। कांग्रेस के सदस्य होने के नाते उनका धर्म है कि वे बोर्ड के आदेशों का पालने करें लेकिन उन्होंने अपने त्याग पत्र के बाद राज्य में राज्यपाल के शासन की सम्भावना को देखते हुये उसे अनुपयुक्त बताया था और कहा था कि वे किसी भी अन्य दल का सरकार का स्वागत करेंगे। जनमत के आधार पर जोकि लोकतन्त्रीय व्यवस्था की रीढ़ है बहुमत दल को राज्य में सरकार कायम रखने का अधिकार होता है, लेकिन पंजाब के मामले में इसके ठीक विपरीत काम किया गया जोकि अनुचित था। संवधानिक व्यवस्था का स्पष्ट उल्लंघन था।

इस प्रकार पंजाब में आपातकालीन प्रावधानों का प्रयोग करते हुये 20 जून का राज्य का शासन राष्ट्रपति के अध्यादेश के तहत राज्यपाल को सुपुर्द कर दिया गया।<sup>1</sup> इस प्रावधान को संविधान लागू होने के कुल 17 माह बाद ही पंजाब राज्य में क्रियान्वित किया गया था। जिसकी सर्वत्र आलोचना हुयी थी।

राज्य के विरोधी गुट (कांग्रेस) के नेता सरदार प्रताप सिंह केरो ने भी केन्द्र के इस निर्णय से अपनी असहमति जताया थी और आशा व्यक्त की थी कि यह जितना जल्दा समाप्त हो उतना ही अच्छा है।

विधान विचारदो ने पंजाब में राज्यपाल शासन को संविधान के प्रतिकूल बताया था क्योंकि अनुच्छेद 356 के तहत राज्य का शासन राष्ट्रपति स्वयं ले सकता है, राज्यपाल को नहीं सौंप सकता है। यह असंवधानिक कार्य था और इस पर निर्णय के लिये मामले

<sup>1</sup> एनपी जून 21 पृष्ठ, 1951 (वस्तुतः)

का उन्मुखित अदालत म पेश किया जाग चाहिये जिससे न्यायालय के विचार इस सबध म जाने जा सके।<sup>1</sup>

वास्तव म सविधान विशेषज्ञों की आपत्ति उचित नहीं थी। राष्ट्रपति डॉ राजेन्द्र प्रसाद द्वारा जारी उद्घोषणा मे कहा गया था कि उन्हें राज्यपाल का प्रतिवेदन प्राप्त हुआ ह आर वे इस बात मे सन्तुष्ट हैं कि राज्य का शासन सविधान क प्रावधानों के अनुरूप नहीं चलाया जा सकता है अत अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत राज्य शासन उनके राष्ट्रपति के माध्यम से राज्यपाल मे निहित रहेगा।<sup>2</sup>

वास्तव मे सविधान विशेषज्ञों की यह आलोचना उचित नहीं थी कि राष्ट्रपति अनुच्छेद 356 को तहत राज्य का शासन राज्यपाल मे नहीं सौंप सकता ह। वास्तव अनुच्छेद 356 को तहत राज्य का शासन राज्यपाल मे नहीं सौंप सकता है। वास्तव मे यह सविधान म ही निहित है कि अनुच्छेद 356 की घोषणा के पश्चात राष्ट्रपति उस राज्य की सरकार के सभी कृत्य राज्यपाल के माध्यम से सम्पादित करेगा।<sup>3</sup>

जून 1951 को लगाये गये राष्ट्रपति शासनकी समाप्ति अप्रैल 1952 को हुयी जबकि आम चुनावों के बाद श्री भीम सेन सच्चर जोकि कांग्रेस विधायक दल के नेता थे, ने नये मन्त्रिमण्डल का गठन किया।

पञ्जाब मे राष्ट्रपति शासन का वास्तव मे कोई औचित्य नहीं था। डॉ एच.एन. कुजूरु ने अनुच्छेद 356 क विरुद्ध गभीर आपत्ति रखी और केन्द्र द्वारा राज्य प्रशासन मे हस्तक्षेप का कड़े शब्दों मे विरोध किया। उनका विचार था कि वास्तव मे अनुच्छेद 356 को सविधान मे रखे जाने के पीछे जो प्रमुख बात थी वह यह थी कि यदि राज्य की सरकार वहा की जनता के हितों

1 एबीपी जून 21, पृष्ठ, 1951, वही

2 दिग्गटस मैग 21 जून 1951

3 इस सम्बन्ध मे सविधान मे स्पष्ट उल्लिखित है कि 'उस राज्य की सरकार के सभी या कोई कृत्य और राज्यपाल म या राज्य क विधान मण्डल से भिन्न राज्य के किसी निग्रय या प्राधिकार म निहित या उसके द्वारा प्रयोग की जाने वाला सभी या कोई शक्ति या (राष्ट्रपति) अपन हाथ म ले सवेगा अनुच्छेप 356 (1) (क) भारत का सविधान पृष्ठ 101, 1990 भारत सरकार विधिव न्याय मंत्रालय विधायी विभाग, राजभाषा खण्ड (नयी दिल्ली)



के विरुद्ध कार्य करने लगे तो केन्द्र सरकार को हस्तक्षेप का अधिकार प्रदान किया जाना चाहिये। लेकिन जसा कि इस मामले में अनुच्छेद का प्रयोग किया गया है उससे यही प्रतीत होता था कि केन्द्रीय सरकार जो अत्यधिक शक्तिशाली होनी है तो अपने विचार राज्य सरकार पर थोप रही थीं और जब राज्य सरकार ने केन्द्र की इच्छा के विरुद्ध काम करना शुरू किया तब केन्द्र ने उसे तुरत हटा दिया। वास्तव में सविधान सभी में इस अनुच्छेद पर परिचर्चा के समय यही बात कही गयी थी कि जब राज्य की सुरक्षा व व्यवस्था को खतरा हो तभी अनुच्छेद 356 के तहत राज्य प्रशासन में हस्तक्षेप का अधिकार केन्द्र को प्रदान किया जाना चाहिये, लेकिन पंजाब में इस धारा को जोकि सर्वप्रथम प्रयोग था पार्टीहितो को ध्यान में रखकर किया गया था नाकि राज्य हित को<sup>1</sup>

एनजी रंगा ने भी इस पर अपनी प्रतिक्रिया व्यक्त करते हुये कहा था कि जबकि राज्य सरकार से केन्द्र सतुष्ट ना हो तो अनुच्छेद 356 लागू की सभावना बनी रहेगी। इस पर अपना सुझाव रखते हुये कहा था कि जब राज्यपाल को यह प्रतीत हो कि राज्य में मंत्रिपरिषद गठित करना अमभव हो जो उसे बर्खास्त करने के स्थान पर विभिन्न दलों के नेताओं को मिलाकर कार्यवाहक सरकार गठित करने का प्रयास किया जाना चाहिये।

श्री देशमुख ने उस आधार की ही आलोचना की जिनका आश्रय लेकर अनुच्छेद 356 का प्रयोग किया गया था, उनका मत था कि यदि यह परम्परा आगे के लिये स्वीकार ली जायेगी तो मुख्यमंत्रियों में भी इस बात की आशंका रहेगी कि जब भी केन्द्र सरकार राज्य सरकार से असंतुष्ट है तो इनके प्रावधानों का महारा लेकर इनका दुरुप्रयोग कर सकता है और पंजाब में तो इसका प्रयोग ऐसे मंत्रिपरिषद के विरुद्ध हुआ था, जिसको कि बर्खास्त किय जाने के समय तक स्पष्ट बहुमत प्राप्त था।

यहाँ यह ध्यान देने योग्य बात है कि केन्द्र में कांग्रेसी सरकार ने अनुच्छेद 356 का सर्वप्रथम प्रयोग अपनी ही दल की बहुमत प्राप्त सरकार के विरुद्ध किया था।<sup>2</sup>

1 सौ एडो भाग II'I वाल्यूम XIV No 4 9 अगस्त 1901 कालम 195

2 इसी प्रकार का उदहारण हमें 1973 आन्ध्र प्रदेश उत्तर प्रदेश में व 1975 में पुन उत्तर प्रदेश में किया था जबकि इन तीनों ही अवसरों पर कांग्रेसी मंत्रिमण्डलों के पूर्ण बहुमत प्राप्त था।

## पटियाला पूर्वी राज्य सघ (पेप्सु)

1953

1952 में पटियाला तथा पूर्व पंजाब यूनियन (पेप्सु)<sup>1</sup> जोकि पंजाब राजवाडो तथा पंजाब के आस पास के क्षेत्रो को मिल कर बनाया गया था पहला आम चुनाव 1952 में हुआ। लेकिन 60 सदस्यीय विधान सभा में किसी भी दल को सदन में स्पष्ट बहुमत नहीं मिल सका। उनमें विभिन्न दलों की स्थिति इस प्रकार थी-

1	कांग्रेस	26
2	अकाली दल	22
3	जन सघ	1
4	कम्युनिस्ट पार्टी	3
5	क एम पी पी	1
6	निर्दलीय	7
	कुल सदस्य	60 <sup>2</sup>

कांग्रेस विधायक दल ने जिसे पूर्ण बहुमत नहीं प्राप्त हुआ था राज्य में मंत्रिमण्डल का गठन किया। लेकिन सत्ताग्रहण करने के कुछ हफ्तों बाद ही उसकी सरकार का पतन हो गया क्योंकि पक्ष के कुछ विधायकों ने दल बदल कर लिया था। 22 अप्रैल 1952 को पुन युनाइटेड फ्रंट ने राज्य में शासन की बागडोर सभाल ली। लेकिन सरकार का अस्तित्व खतरे में पड़ा रहा क्योंकि विधायकों का सत्ता पक्ष व विपक्ष में आना जाना चलता रहा। विधायकों की अस्था का ही पता चलना मुश्किल था क्योंकि राज्य में प्रतिक्षण स्थिति बदल रही थी। आर राज्य की सरकार का अधिकतर समय संतुलन बनाये रखने में ही व्यतीत हो गया। बजटसत्र की समाप्ति के बाद विधान सभा सात दिन भी नहीं चल सकी क्योंकि विधायकों के बार-2 आस्था बदलने के कारण सरकार विधान सभा का सामना करने से डरती थी। अतः इसका परिणाम यही हुआ कि विधान सभा अपने महत्वपूर्ण विधेयकों पर चर्चा कर उनको पास नहीं कर सकी जो कि आवश्यक था।

1 राज्या का पुर्नगठन होने पर 11.11.56 को 'पेप्सु' का 'पंजाब' में विलय कर दिया गया। भारत 1953 पृष्ठ 169

2 श्री राममेश्वरी' प्रसीडेन्ट रूल इडिग्न पूर्वोद्धृत पृष्ठ 28

इस प्रकार पेप्सु की प्रतिक्षण बदलती राजनीति के कारण राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू होने की पूरी सम्भावना बन गयी थी क्योंकि जब तक दूसरे चुनाव नहीं होते राज्य की स्थिति यही रहने की आशा थी।<sup>1</sup>

राज्य की स्थिति और गंभीर हो गयी थी जब पाटेवाला सघ के मुख्यमंत्री श्री ज्ञान सिंह राडेवाला तथा श्रम मंत्री श्री सरदार मिहान सिंह गिल की सदस्यता चुनाव अदालत ने अवध घोषित कर दी थी<sup>2</sup> इसके पूर्व में भी राज्य के छ सदस्य अपदस्थ किये जा चुके थे।<sup>3</sup> आठ सदस्यों के अयोग्य घोषित हो जाने के बाद सत्तारूढ़ यूनाइटेड फ्रंट के सदस्यों की संख्या मात्र 25 रह गयी थी। अन्य की स्थिति इस प्रकार थी कांग्रेस 22 कम्युनिस्ट-3 स्वतन्त्र -2, इस प्रकार सदस्यों के अयोग्य घोषित होने के कारण उपचुनाव लम्बित हो गये थे और साथ ही वर्तमान सरकार का भी सत्ता में बने रहना असंभव हो गया था जबकि दूसरी तरफ मुख्यमंत्री श्री राडेवाला का दावा था कि उनका संयुक्त बिना किसी विघटन के शासन की बागडोर सभाले रह सकता है किन्तु राज्य मंत्रालय का मत था कि विधान सभा के सदस्यों का प्रतिक्षण एक दल को छाड़ कर दूसरे दल में मिल जाने से शासन की स्थिति अत्यधिक खराब हो गयी थी<sup>4</sup> जिसका एक मात्र विकल्प राष्ट्रपति शासन ही था।<sup>5</sup>

5 मार्च 1953 को राज्य में राष्ट्रपति की अधिसूचना द्वारा राष्ट्रपति शासन (2) लागू कर लिया गया साथ ही विधान सभा भी भंग कर दी गयी। यह पहला अवसर था जबकि राज्य का प्रशासन चलाने में राज्यपाल की मदद के लिये सलाहकार की नियुक्ति का गया था। इस प्रकार देश में गैर कांग्रेसी मंत्रिपरिषद् के गठन का प्रथम प्रयोग असफल रहा था।

<sup>1</sup> अमृत बाजार पत्रिका '28 फरवरी 1953 पृष्ठ। (कलकत्ता)

<sup>2</sup> 'एबीपी' 22 फरवरी 1953 पृष्ठ 1

<sup>3</sup> 'एबीपी' 23 फरवरी 1953 पृष्ठ 4

<sup>4</sup> 'एबीपी' 23 फरवरी 1953 पृष्ठ 4

<sup>5</sup> 'एबीपी' 23 फरवरी 1953

पेप्सू में पहली बार बिना राज्यपाल की रिपोर्ट के ही राष्ट्रपति शासन लागू किया गया था जो निश्चित रूप में गलत परम्परा की शुरुआत था यद्यपि संविधान का अनुच्छेद 356 राष्ट्रपति को राज्यपाल की रिपोर्ट के अलावा भी उसकी सतुष्टि के आधार पर कार्यवाही का अधिकार प्रदान करता है लेकिन संविधान सभा में सदस्यों ने यही आशा थी कि सामान्य परिस्थितियों में राष्ट्रपति राज्यपाल की रिपोर्ट के आधार पर ही कार्यवाही करेगा क्योंकि राज्य की वास्तविक स्थितियों का ज्ञान राज्यपाल ही कर सकता है।<sup>1</sup>

इस संबंध में सरकारिया आयोग का भी विचार है कि सामान्यतया राज्यपाल की रिपोर्ट के आधार पर ही राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू किया जाना चाहिये। आयोग का विचार है कि ऐसा करने से न केवल इस आसाधारण शक्ति की मनमाने ढंग से या उतावले पन से प्रयोग करने पर नियंत्रण रहेगा और गलती होने पर सच सरकार की शर्मिन्दा भी नहीं होना पड़ेगा।<sup>2</sup> इसमें सच सरकारों को पर राज्य सरकारों से दुर्भावना से प्रेरित होकर उसे बर्खास्त करने का आरोप भी नहीं लगेगा साथ ही चूँकि सच सरकार ससद की कार्यवाही के लिये उत्तरदायी होती है, अतः यदि केन्द्र पर गलत कार्यवाही का आरोप लगाया जाता है तो वह अपने बचाव में राज्यपाल की रिपोर्ट प्रस्तुत कर सकती है, जिसको आधार बना कर कार्यवाही की गयी थी। सर्वोच्च न्यायालय ने भी कार्यवाही के लिये राज्यपाल की रिपोर्ट की आवश्यकता बतायी है।<sup>3</sup>

केन्द्र सरकार के इस कृत्य की विभिन्न राजनीतिक दलों ने कड़ी आलोचना की थी लोक सभा में कम्युनिस्ट पार्टी के सदस्यों ने केन्द्र की कार्यवाही को शर्मनाक कृत्य कह कर समर्थित किया। संविधान के निर्माता डॉ. अम्बेदकर ने भी राज्य में राष्ट्रपति शासन लगाये जाने के फैसले को अनुचित बताया था। राज्य में अकालिया ने केन्द्र की कार्यवाही का विरोध करते हुये हड़ताल की। उन्होंने इस लोकतन्त्र की हत्या कह कर विरोध प्रकट किया। लेकिन वास्तव में ये सभी आरोप यथार्थ के विपरीत थे, क्योंकि राज्य में

1 'अमृत बाजार पत्रिका (कलकत्ता)' 23 फरवरी 1953

2 सरकारिया कमीशन रिपोर्ट'—पूर्वोद्धृत भाग 1, पृष्ठ 161

3 एस.आर. ब्राम्बई बनाम भारत सच' एआईआर. ( ) एससी 1993

लनदन का व्यापार निरन्तर चल रहा था। विधायकों की आस्थाये प्रतिक्षण बदल रही थी जिसके कारण विधान सभा का सब चलना असभव हो गया था।

लोक सभा में तत्कालिन स्वराष्ट्रमन्त्री श्री केलाश नाथ काटजू ने अपना व्यक्तव्य देते हुये कहा कि राज्य ऐसे हालात बन गये थे जिससे संविधान के अनुरूप शासन चल नानुमकिन हो गया था। जिसके कारण राष्ट्रपति को शासन सूत्र अपने द्वारा में लेने का फमला करना पडा। आम चुनावो के बाद से ही विधान सभा में राजनैतिक अस्थिरता बनी हुयी थी जिसका प्रशासन पर बुरा प्रभाव पडा था। राज्य में शासन के दारान कानून व्यवस्था की स्थिति सतोषजनक नहीं रही थी।

उनका विचार था कि राज्य के विकास योजनाओ को कार्यान्वित करने के लिये एक सुयोग्य सरकार की आवश्यकता थी जिसका की सर्वथा अभाव था अतः यह आवश्यक था कि राज्य प्रशासन सुव्यवस्थित किया जाये जिससे जनता निष्पक्ष रूप से अपने प्रतिनिधियों को चुन सके।

वस्तुस्थिति का निष्पक्ष अवलोकन करने से यह स्पष्ट होता है कि पेंप्सु में लगाया गया राष्ट्रपति शासन अनुचित नहीं था बावजूद इसके कि संयुक्त मोर्चा सरकार ने अन्य दलों के साथ सरकार बनाये रखने का अनुरोध किया था। साथ ही यह भी अनुरोध किया था कि उन्हें छ माह तक आपने पद पर बने रहने दिया जाये जब तक कि वे पुन निर्वाचित नहीं हो जाते। ज्ञातव्य है कि मुख्य मन्त्री श्री राडेवाला सहित छ अन्य सदस्यों की सदस्यता चुनाव अदालत द्वारा रद्द की जा चुकी थी लेकिन उसके अनुरोध को अस्वीकार कर दिया गया था और तत्काल ही विधान सभा भग कर राष्ट्रपति शासन लागू किया गया था। केन्द्र ने मुख्यमन्त्री श्री राडेवाला की वर्खास्तगी निम्न आधारों पर की थी—

1 मुख्यमन्त्री श्री ज्ञान सिंह राडेवाला के साथ-साथ 8 अन्य विधायकों की सदस्यता निरस्त कर दी गयी थी जिसके परिणाम संयुक्त दल का बहुमत सदन में नहीं रह गया था।

2 मई 1952 के बाद से दीर्घ अवधि तक सदन ने कोई आवश्यक कार्य नहीं सम्पादित किया था क्योंकि विधायकों के लगातार निपटायें बदलते रहने के कारण कोई भी दल सदन का सामना करने के लिये तैयार नहीं था।

3 राज्य में कानून व व्यवस्था की स्थिति भी सतोषजनक नहीं थी। सरकार की स्थायित्व के बारे में बनी अनिश्चितता के कारण राज्य में अराजकता बढ़ी थी किसानों ने भूमि के अधिकार नहीं अदा किए थे। अपराधियों की संख्या में भी वृद्धि हुई थी। हत्याएं और डाकू की घटनाएं भी बढ़ती चली गई थी।

4 विधान सभा सदस्यों द्वारा लगातार दलबदल किया जा रहा था। सत्तारूढ़ दल का अर्न्तद्वन्द्व और कांग्रेस पार्टी का असामर्थ्य इन दोनों के बीच राष्ट्रपति शासन की राहें खोल दीं।

अंत में निपक्षियों द्वारा जो आलोचनाएँ की जा रही थी, वे पूर्णतः अनुचित थीं, क्योंकि ऐसी ही आकस्मिक परिस्थितियों से निपटने के लिये संविधान में अनुच्छेद 356 का प्रावधान किया गया है जबकि राज्य सरकार की गतिविधियों के कारण सम्पूर्ण व्यवस्था के विश्रङ्खलित होने का ही भय हो जाये, उस स्थिति में अनुच्छेद 356 का प्रयोग करना उचित होता है।

16 सितम्बर 1953 को राष्ट्रपति शासन की अवधि छ माह की लिये बढ़ाया गया जिसका समापन 8 मार्च 1954 को हुआ, जबकि राज्य में आम चुनावों के बाद कांग्रेस विधायक दल के नेता श्री रघुवीर सिंह को मुख्यमंत्री पद की शपथ दिलायी गयी।

### पंजाब-1966

1951 में कांग्रेस पार्टी हाई कमान के आदेशानुसार श्री गोपाचन्द्र भार्गव के मंत्रिमण्डल में इस्तीफा दे दिया था, उसी मामले की पुनरावृत्ति पंजाब में ही 1966 में हुयी जब कांग्रेस पार्टी के ही श्री रामकिशन मंत्रिमण्डल ने हाई कमान के निर्देश पर अपना त्यागपत्र दे दिया। लेकिन इस बार परिस्थितियाँ कुछ भिन्न थीं। 1966 में राष्ट्रपति शासन वास्तव में राज्य का पुर्नगठन करने के लिये किया गया था।<sup>1</sup>

पंजाब राज्य को भाषायी आधार पर पुर्नगठित करने से लिये 23 अप्रैल 1966 को पंजाब सीमा आयोग की स्थापना की गयी थी जिसने 31 मई 1966 को रिपोर्ट पेश की थी।<sup>2</sup> आयोग ने चण्डीगढ़ को हरियाणा राज्य को देने का निश्चय किया था। और विवाद की शुरुआत यहीं से शुरू हो गयी थी। पंजाबी सूबे की मांग थी कि चण्डीगढ़ को उनके सूबे में शामिल

1 भारत 1966 पृष्ठ 451

2 'दि स्टेट्समैन' 11 जून 1966

कर लिया जाय आर हरियाणा क्षेत्र के लोगो का आग्रह था कि आयोग का सिफारिश को ज्यो का त्या मानते हुये चण्डीगढ़ उनके प्रात मे मिला दिया जाय। इसी बात पर कांग्रेस पार्टी व मनारूट मन्त्रिमण्डल के सदस्यो बीच भी मतभेद हो गया था क्याकि तत्कालीन मन्त्रिमण्डल मे दोना हा पक्ष के लोग शामिल थे।<sup>1</sup>

उभय पक्ष द्वारा धमकिया दी जा रही थी। पंजाब के मुख्यमन्त्री श्री रामकिशन के नतुत्व म प्रतिनिधि मण्डल केन्द्रीय नेताओ से मिल चुका था आर उनसे इस अन्याय को समाप्त करने का आग्रह वर चुका था, साथ ही मामले का उचित निवारण न हाने पर मन्त्रिमण्डल के त्यागपत्र को भी पेशकश भी की जा चुकी थी। इस प्रकार प्रजातांत्रिक पद्धति द्वारा चुनी हुयी सरकार द्वारा दी जा रही धमकिया शुभ सकेत नहीं था। इसी बीच पंजाब हरियाणा सूत्रा के विभाजन को अनुचित प्रकार से कार्यान्वित करने के लिये राज्यपाल उज्जवल सिंह जोकि पंजाब के ही थे के स्थान पर श्री धर्मवीर की नियुक्ति की जा चुकी थी।

इस प्रकार राज्य मे राष्ट्रपति शासन निश्चितप्राय हो चुका था। क्योंकि इस मामले से शासक दल मे ही फूट पड चुकी थी। केन्द्र द्वारा आतम रूप से आयेगा की रिपोर्ट को कुछ सशोधनो से स्वीकार कर लेने की घोषणा के साथ ही मुख्यमन्त्री श्री राम कृष्ण ने 23 जून को अपना इस्तीफा सोप दिया; अपना त्यागपत्र प्रस्तुत करते हुये मुख्यमन्त्री ने कहा कि यदि केन्द्र सरकार को यह ज्ञात हो जाय कि कुछ कारणो से राज्य मे सवधानिक गतिरोध उत्पन्न होने की आशका हो तो उसे किसी भी राज्य के कार्य मे हस्तक्षेप करने का अधिकार होता है। वास्तव मे यह दुर्भाग्य का विषय था कि इस प्रकार के व्यापक हितो वाली बातो को साम्प्रदायिक दृष्टिकोण से सोचा जाय इससे इस बात की आशका उत्पन्न हो गयी थी कि नेताओ की इस प्रवृत्ति से जनता इस पूरे मामले को गलत परिपेक्षय म आकलन करेगी जिसका परिणाम दूरगामी होगा।

यह पहला अवसर था जब आम चुनावो के बाद राज्य विधान सभा लम्बित की गयी थी भग नहीं। इस सबध मे भारत सरकार के महान्यायवादी से सलाह ली गयी कि क्या विधान सभा भग क्रिये बिना राष्ट्रपति शासन लागू किया जा सकता है, क्योंकि केन्द्र पंजाब के पुर्नसघटन म पूर्व वहा राष्ट्रपति शासन लागू कग्ने के सबध मे विचार कर रहा था। इसके पीछे मुख्य

1 दल बदल वा राजनीति — 'सुभाष सी कश्यप' पृष्ठ 251, पूर्वोद्धृत

कारण यह था कि केन्द्र सरकार पुर्नगठन सबधी विधेयक पर राज्य विधान सभा की स्वीकृति लाना जो आवश्यक था चाहती थी।

16 जून 1966 का महान्यायवादी ने राष्ट्रपति को सलाह दी थी कि पंजाब विधान सभा भंग किये बिना ही राष्ट्रपति शासन लागू किया जा सकता है। इसमें कोई संवैधानिक अड़चन नहीं आयेगी।

इस प्रकार 2 अक्टूबर तक पंजाबी सूबा और हरियाणा राज्यों के पुर्नगठन की कार्यवाही पूरी होने तक पंजाब में राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया था। केन्द्र सरकार ने इसका आचित्य बताते हुये कहा था कि पंजाबी और हरियाणा सूब के नेताओं के मध्य बढ़ते मतभेद के चलते कोई भी दल या नेता सरकार चलाने के लिये व्यापक नहीं थे। इसलिये ऐसा कदम उठाना अपरिहार्य हो गया था।<sup>1</sup>

समसामयिक वकील श्री बलराज त्रिखा ने केन्द्रीय विधि मंत्री श्री जीएस पाटव ने पूछा था कि क्या पंजाब में राष्ट्रपति शासन लागू किये जाने के संवैधानिक आचित्य पर आपत्ति नहीं उठायी जा सकती। केन्द्र के इस कदम को संविधान के विरुद्ध गर कानूनों और प्रजातन्त्र विरोधी बताते हुये कहा था कि राम किशन मंत्रीपरिषद को (जो बहुमत में था) सहर्ष विधान सभा को कायम रखने की महान्यायवादी की सलाह संविधान के अन्तर्गत क्षम्य हो सकती है परन्तु इसका कोई आचित्य नहीं था।

राष्ट्रपति शासन की समाप्ति 1 नवम्बर, 1966 को हुयी जब श्री गुरमुख सिंह मुसाफिर न राज्य में कांग्रेसी मन्त्रिमण्डल के रूप में शपथ ली। इस प्रकार निलम्बित सभा को ही पुन बहाल किया गया था। राज्य में पुन चुनाव नहीं काराये गये थे।

इस प्रकार पंजाब में पुन 1951 के मामले की ही पुनरावृत्ति की गयी थी। यद्यपि यह ठीक है पंजाब व हरियाणा राज्यों के पुर्नगठन को लेकर कांग्रेस पार्टी के अन्दर मतभेद उत्पन्न हो गया था लेकिन वास्तविकता यही थी कि प्रधानमंत्री श्रीमती इंदिरा गाँधी मुख्यमंत्री को बदलना चाहती थी—ज्ञातव्य है कि 1951 में भी इसी कारण राष्ट्रपति शासन लागू करना पड़ा था। इसी प्रकार के उदाहरण आन्ध्र प्रदेश (1973) गुजरात (1974) व 1973 व 1975 उत्तर प्रदेश में प्राप्त होते हैं जबकि मुख्यमंत्रियों से असंतोष के कारण राष्ट्रपति शासन लागू किया गया था।

1 दि स्टेट्समैन-6 जुलाई, 1966 साथ ही देखें-यूनियन एक्जीक्यूटिव डॉ एचएम जैन-पृष्ठ, 1969



1966 म लागू किये गये राष्ट्रपति शासन की विपक्षी पक्षा द्वारा वाइ आलोचना नहीं की गयी थी।<sup>1</sup>

### पंजाब 1968

चाथे आम चुनाव, 1967 में कोई भी पार्टी 104 संसदीय स्थान में पूर्ण बहुमत प्राप्त करने में असफल रही थी। विभिन्न दलों की स्थिति इस प्रकार थी-

दल का नाम — 1967 के चुनावों में प्राप्त स्थान

कांग्रेस	47
अकाली दल (सत गुट)	24
अकाली दल (मास्टर गुट)	2
जन संघ	9
साम्यवादी (दक्षिण पंथी)	5
साम्यवादी (मार्क्सवादी)	3
रिपब्लिकन	3
संसोध	1
निर्दलीय	10
कुल स्थान	104 <sup>2</sup>

पंजाब विधान सभा में कांग्रेस दल यद्यपि सबसे बड़ा दल के रूप में उभर कर सामने आया था लेकिन अंत में उसने राज्य में मंत्रिमण्डल बनाने का कोई प्रयत्न नहीं किया। अनेकों गैर कांग्रेसी दलों ने संयुक्त मोर्चा बनाने के लिये प्रयत्न शुरू कर दिया था। उन्होंने अपने नेता के रूप में पंजाब अकाली दल (सत गुट) सरदार गुरुनाम सिंह को मोर्चा का नेता चुना था। मोर्चे में गैर कांग्रेसी सदस्यों में से 3 को छोड़कर सभी निर्दलीय सदस्य भी शामिल हो गये थे 3 मार्च को सरदार गुरुनाम सिंह के नेतृत्व में मोर्चा मंत्रिमण्डल संयुक्त मोर्चे के 53 सदस्य थे लेकिन पद ग्रहण करने कुछ ही दिनों बाद अनुसूचित जाति के एक निर्दलीय सदस्य श्री भजन लाल सत्तारूट मोर्चा से निकल कर

1 यूनिन एन्जीक्यूटिव— डॉ एचएम जैन पृष्ठ पूर्वाधृत

2 नार्दन इंडिया पत्रिका फरवरी 26, 1967

कांग्रेस में सम्मिलित हो गये जिससे शक्ति सतुलन बिगड़ गया। इसा के साथ दल बदल का खेल शुरू हो गया।<sup>1</sup> दल बदलुआ तथा अन्य घटकों को मंत्रिपद का लालच देखकर खुश करने का प्रयत्न जारी रहा। कांग्रेसी विपक्षी दल के नेता श्री ज्ञान सिंह राडेवाला ने मोच को भानमती के कुन्ने की सजा दी जिसमें सात दल व निर्दल प्रत्याशी केवल स्वार्थ मंत्र में बंधे थे।

**विघटन की शुरुआत-** सरकार को शासन की बागडोर भंगले अभी कुछ ही दिन हुये थे तभी अप्रैल 5 को, निम्न सदन में संयुक्त मोर्चा के चार सदस्यों ने राज्यपाल के अभिभाषण पर धन्यवाद प्रस्ताव के संबंध में विपक्षी कांग्रेस द्वारा प्रस्तुत किये गये संशोधन प्रस्ताव पक्ष के मतदान किया। पक्ष में 53 तथा विपक्ष में 49 मत पड़े।<sup>2</sup> ज्यादातर सदन में संशोधन प्रस्ताव को स्वीकार किया वैसे ही कांग्रेस ने यह मांग रखी कि सदन में हुयी हार को देखते हुये मंत्रिमण्डल अपना त्याग पत्र दे दे। लेकिन मुख्यमंत्री श्री गुरुनाम सिंह ने यह कहते हुये यह मांग अस्वीकार कर दी क्योंकि-

- (1) संशोधन की मुख्य बातों को सरकार ने स्वयं स्वीकार कर ला था।
- (2) मतदान मुक्त था।
- (3) मोर्चा ने सदस्यों को कोई सचेतक जारी नहीं किया था।
- (4) किसी विधायक ने सरकार के विरुद्ध मत देने के बावजूद दल बदल नहीं किया था।

(5) सरकार को सदन में बहुमत का समर्थन प्राप्त था।

दूसरी तरफ कांग्रेसी जोकि सदन में हुयी सरकार की हार के बाद त्यागपत्र की मांग कर रहे थे खरीदफराख्त व जोड़-तोड़ की राजनीति में लग गये। इन तथा कथित अवसरवादी तन्हा द्वारा राज्य की राजनीतिक स्थिरता को नष्ट करने का प्रयत्न किया जाने लगा था। जमाकि हमेशा से ही होता आया है राज्य में विधायकों की वाली लगने लगी

1 पुन पप्पू वाली स्थिति राज्य में उत्पन्न हो गयी थी।

2 दि हिन्दुस्तान टाइम्स मार्च 6, 1967 (दिल्ली)

तथा हर दिन उनकी कीमत बढ़ती जाती थी। मुख्यमंत्री श्री गुरुनाम सिंह न कांग्रेस पर आगेप लगाया कि सतगुट के श्री बलदेव सिंह को उसने कद कर रखा था।<sup>1</sup>

तत्कालीन राज्यपाल श्री धर्मवीर ने अपनी उचित संवधानिक भूमिका का निर्वाह करते हुये पार्टी के आन्तरिक मामलों में दखल देने से इन्कार कर दिया। उन्होंने कहा कि व राज्य में राष्ट्रपति शासन के पक्षधर नहीं है राज्य के संवैधानिक प्रमुख की हंसीयत से उनका कर्तव्य है कि वे लोकतन्त्र की व्यवस्था को सुचारू रूप से चलाये।

इसी बीच राज्य की राजनीति में नया मोड़ आया जब कांग्रेस छोड़कर मोर्चे में मामूलित सात विधायकों को नोटिस दी गयी कि सन् 1967 के चुनाव में कांग्रेस ने जो रकम उन्हें दिया था उसे दो सप्ताह के भीतर ही अदा कर दे <sup>2</sup> नहीं तो उन पर न्यायालय में मुकदमा चलाया जायेगा।<sup>3</sup> शक्ति परीक्षा हाने वाली थी और दजन भर विधायक जो किसी भी तरह सत्ता में बने रहने के प्रयास में लगे हुये थे अनिर्णय की स्थिति में झूल रह थे। जिनको दोनों ही पक्ष मोर्चा व कांग्रेस अपनी ओर अपनी ओर मिलाने के प्रयास में लगे हुये थे। सत्तापक्ष के लोगो में भी असंतोष के स्वर उभरने लगे थे। श्री हुडियार जो कि सत गुट के थे और मुख्यमंत्री पद के प्रबल दावेदार भी माने जाते थे, ने भी खुली आलोचना शुरू कर दी थी।

विधान सभा के सत्र के शुभारम्भ होते ही 26 मई को कांग्रेस के नेता श्री प्रबोध चन्द्र द्वारा लाया गया अविश्वास प्रस्ताव पर चर्चा शुरू हुयी। प्रस्ताव का उत्तर देते हुये मुख्यमंत्री कांग्रेस पर पैसा देकर विधायकों को खरीदने का आरोप लगाया, जिससे वे सरकार को उलटने के लिये कांग्रेस की ओर मिल जाये। कांग्रेस ने राज्य में दल बदलुओं का बढावा देकर राज्य में राजनीतिक अस्थिरता का वातावरण पैदा कर दिया था लेकिन

1 दि हिन्दुस्तान टाइम्स अगस्त 4 1967

2 दल बदल की राजनीति-सुभाष सी कश्यप, पृष्ठ-244

3 इन दल बदल करने वाले कांग्रेसी विधायकों में छविधायक संयुक्त मार्च में मंत्री बन गये थे। इन विधायकों का एक लाख रुपये से अधिक दिया गया था। इस बात से विधायकों की खरीद फरोख्त के आरोप की पुष्टि होती है— 'एससी कश्यप—' दल बदल की राजनीति' पूर्वार्धत, पृष्ठ 259

यदि हम मुख्यमंत्री के इस आरोप पर दृष्टिपात करें तो पायेंगे कि सत्तापक्ष भी इस आरोप में बर्बाद नहीं था क्योंकि खरीद फरोख्त की घृणित राजनीति का खेल दाना ही पक्षा द्वारा बग़ैर से चलाया जा रहा था।—

कांग्रेस द्वारा लाया गया अविश्वास प्रस्ताव 57 मता से गिर गया इस प्रकार कुल 77 दिनों की अल्पविधि के कार्यक्रमाल में ही यह विपक्ष के साथ चाथा मुकाबला था। वामनव में प्रस्ताव पर चर्चा के दौरान किसी भी सदस्य ने दल बदल की निन्दा नहीं की। राजनीति दल बदल जोकि स्वस्थ लोकतन्त्रीय व्यवस्था का कोढ़ बनता जा रहा था वे विरुद्ध प्रभावशाली कदम उठाने के लिये कोई तैयार नहीं था। पंजाब में 1953 में भी इसी तरह का मामला प्रकाश में आता है जहाँ विधायकों द्वारा बार-बार आस्थाये बदलने के कारण सरकार का अस्तित्व खतरे में पड़ गया था।<sup>1</sup>

**सामूहिक दल बदल**—पुन पंजाब विधान सभा के शीतमालीन अधिवेशन के प्रारम्भ होते ही 22 नवम्बर 1967 को मोर्चे के श्री लक्ष्मण सिंह गिल के नेतृत्व में 16 विधायकों ने मोर्चे से यह कहते हुये नाता तोड़ लिया कि जिस उद्देश्य को लेकर मोर्चा का निर्माण किया गया था, उसे सिद्ध करने में मोर्चा असफल रहा।

**मोर्चे द्वारा त्याग पत्र**—यद्यपि दलबदलू श्री हरिदत्त सिंह उसी दिन पुन मोर्चे में शामिल हो गये थे लेकिन विधटन की राजनीति से घबड़ा कर मुख्यमंत्री श्री गुरुनाम सिंह न राज्यपाल श्री डीसी पावटे को 22 नवम्बर को अपना त्यागपत्र सौंप दिया जिसमें राज्यपाल का विधान सभा भग करने की सलाह दी गयी थी जिससे राज्य में चुनावों के लिये मार्ग प्रशस्त हो सके।

लेकिन राज्यपाल श्री पावटे ने यह कहते हुये मुख्यमंत्री की सलाह मानने से इनकार कर दिया कि गुरुनाम सिंह को पुन नवम्बर 24 तक सरकार निर्माण करने का प्रस्ताव दिया। राज्यपाल द्वारा एक ऐसे नेता को जिनका लगातार दलबदल के कारण सदन वशुमन भी नहीं रह गया था तो सरकार बनाने करना बहुत आश्चर्यजनक था। साथ ही मन्त्रिधन के दायरे से बाहर की बात थी। राज्यपाल की यह कार्यवाही बहुत ही अनुचित

1 दल बदल की राजनीति—‘सुभाष सी वश्यप’ पृष्ठ 260

थी क्योंकि यदि राज्य म मुख्यमंत्री ने स्वयं ही त्याग पत्र देकर सरकार चलाने में असमर्थता व्यक्त कर दी थी तो कोई कारण नहीं था कि पुन उसे राज्यपाल द्वारा आमंत्रित किया जाता। अपनी इस कायवाही का स्पष्टीकरण प्रस्तुत हुये राज्यपाल श्री पावटे ने कहा कि विधायकों की डवों डोल स्थिति के बारे में कुछ भी नहीं कहा जा सकता था क्योंकि विधायक लगातार पतरा बदल रहे थे, यह नितान्त सम्भव था कि कुछ दलबदल पुन गुरुनाम सिंह के साथ आ मिलते और पुन उन्हें विधान सभा के सदस्यों का समर्थन प्राप्त हो जाता।

लेकिन चूँकि सम्भव नहीं हो सका तत्पश्चात् राज्यपाल ने श्री ज्ञान सिंह राडेवाला को जोकि इका विधायक दल के नेता थे, सरकार बनाने के लिये आमंत्रित करे।<sup>1</sup>

लेकिन श्री राडेवाला ने इस प्रस्ताव को अस्वीकार कर दिया और राज्यपाल से प्रार्थना की कि श्री लक्ष्मण सिंह गिल को क्योंकि उन्हें कांग्रेस दल का पूर्ण समर्थन प्राप्त था राज्यपाल उन्हें सरकार बनाने के लिये आमंत्रित करे।<sup>2</sup> श्री गिल ने 104 सदस्यीय सदन में 66 सदस्यों के समर्थन का दावा किया था। गिल के मंत्रिमण्डल में सभी दलबदलू सदस्य थे, जो कि संयुक्त मोर्चा से आय थे।

अल्पसंख्यक मंत्रिमण्डल की वैधानिकता को चुनौती—विधान सभा में गिल मंत्रिमण्डल की वैधता और वैधानिकता को इस आधार पर चुनौती दी गयी कि सत्तारूढ जनता पार्टी जिससे गिल सम्बद्ध थे के कुल 18 सदस्य ही थे। लेकिन विधान सभा में मतगणना के समय संयुक्त मोर्चा के 39 सदस्यों के अलावा सभी ने जनता पार्टी की सरकार का समर्थन दिया। अतः इस प्रकार सदन के अध्यक्ष ने विपक्षी संयुक्त मोर्चे के इस प्रस्ताव की अस्वीकार कर दिया कि गिल मंत्रिमण्डल संवैधानिक या वैधिक नहीं है। चर्चा के दौरान उन्होंने कहा कि संविधान में ऐसा कोई उपबन्ध नहीं जिसके अनुसार बहुमत प्राप्त दल का नेता ही मुख्यमंत्री बने। सैद्धान्तिक रूप से यह बात सोची जा सकती है कि राज्यपाल कुछ विशेष अवधि के लिये बाहर के व्यक्तियों को भी मुख्यमंत्री नियुक्त कर सकता है।<sup>3</sup>

1 श्री गिल अकाली दल से गुट के उम्मीदवार की हैसियत से विधान सभा के लिये निर्वाचित हुये थे।

2 २५ नवम्बर 1967 आज पृष्ठ 1, 26, 1967

3 ऐसे व्यक्ति का जिसे राज्य विधान सभा में बहुमत प्राप्त हो जाये और वह इस शक्ति का प्रयोग विधान सभा के गठन के पूर्व भी कर सकता है। ऐसा करने पर राज्यपाल को दुर्भाग्य सिद्ध नहीं होती डीडो बसु भारत का संविधान—एक परिचय, पूर्वोद्धृत पृष्ठ 221

गिल मन्त्रिमण्डल में असतोष के बीज गिल मन्त्रिमण्डल का पड़ाव में सत्तारूढ़ हुये अभी एक माह भी नहीं हुआ था, कांग्रेसी क्षेत्रों में उनके विरुद्ध तीव्र असतोष उभरने लगा। असतोष का कारण था कांग्रेसियों को अपेक्षित मन्त्रिपद न मिलना।

मुख्यमंत्री श्री गिल ने पाँच जनवरी को घोषणा की कि वे कांग्रेस के तीन दल बड़लू विधायकों को मन्त्रिमण्डल में सम्मिलित करना चाहते हैं। लेकिन उनकी इस इच्छा के विरुद्ध कांग्रेस दल के नेता श्री ज्ञान सिंह राडेवाला ने साफ शब्दों में कहा कि कांग्रेस को गिल मन्त्रिमण्डल को अपना समर्थन जारा रखने पर पुनर्विचार करना पड़ेगा। उनका कहना था कि वे दल बदल को प्रोत्साहन देना नहीं चाहते थे क्योंकि इसका गम्भीर परिणाम हो सकते थे।

कांग्रेस दल का यह दृष्टिकोण वास्तव में पूर्व के उसके द्वारा किये गये व्यवहार का अनुरूप नहीं था। विपक्षी नेता श्री गुरुमान सिंह ने जोकि पूर्व मुख्यमंत्री थे, ने इस पर अपनी टिप्पणी करते हुये कहा कि यह तो राक्षसों द्वारा रामायण की दुहाई देने वाली बात हुयी क्योंकि कांग्रेस पड़ाव में सरकार का तो पहले से ही समर्थन कर रही थी और उसने यह भी इरादा कर रखा था कि जैसे भी सम्भव हो वह दल बदल की घटनाओं को प्रावधान देकर गर कांग्रेसी सरकारों का उलट दे।

### अध्यक्ष में अविश्वास का प्रस्ताव और सदन का स्थगन

6 मार्च को विधान सभा अध्यक्ष श्री जोगिन्दर सिंह मान के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव प्रस्तुत किया गया। लेकिन अध्यक्ष ने अविश्वास प्रस्ताव के अनुच्छेद 179 (ग) के तहत असविधानिक करार देते हुये अस्वीकार कर दिया। इस दौरान सदन की उच्छ्रिखला को देखते हुये अध्यक्ष ने सदन को दो माह के लिये यह कहते हुये स्थगित कर दिया कि बजट सत्र के प्रारम्भ से ही वे तब तक रहे थे कि कांग्रेस पार्टी और जनता पार्टी का व्यवहार सदन की गरिमा के अनुकूल नहीं था। उक्त दोनों दलों का लगातार यही प्रयास था कि सदन की कार्यवाही न चलने दी जाय। ऐसे में सदन की बैठक स्थगित करना ही उचित था।<sup>1</sup>

1 'एस सी कश्यप'- पूर्वाधृत, पृष्ठ 272

लेकिन अचानक ही सदन की बैठक स्थगित करने का परिणाम यह हुआ कि राज्य में संवधानिक संकट की स्थिति उत्पन्न हो गयी थी। क्योंकि वर्ष 1968-69 के लिये मार्च समाप्त होने से पूर्व ही बजट पास कराना था। यदि यह ना किया जाता तो 1 अप्रैल से राज्य सरकार के किसी भी कर्मचारी को वेतन नहीं मिल पाता। सारी सरकारी गतिविधियाँ ठप्प पड़ जाती।

पंजाब में गिल मंत्रिमण्डल पश्चिम बंगाल के बाद दूसरी कांग्रेसी समर्थित अल्पसंख्यक सरकार थी जिसे एक माह से भी कम समय में संवधानिक प्रतिरोध का सामना करना पड़ा। दोनों ही स्थितियों में संकट का कारण अध्यक्ष की व्यवस्था थी।

कांग्रेस विधान मण्डलीय दल ने अध्यक्ष की कार्यवाही को असंवधानिक, असंसदीय तथा अभूतपूर्व बताया था।<sup>1</sup>

कांग्रेस दल ने राज्यपाल से अध्यक्ष को बर्खास्त किये जाने की मांग रखी। दूसरी ओर संयुक्त मोर्चा विपक्षी दल के नेताओं ने दावा किया था कि संकट का कारण दल बदलना की अल्पसंख्यक सरकार को अवधि और असंवधानिक रात से सत्तारूढ़ किया जाना था। उन्होंने राज्यपाल से अनुरोध किया कि वे सभा का विघटन कर दें और राष्ट्रपति शासन की सन्तुति कर दें। विपक्षी दलों का विचार था कि राज्य में गतिरोध दूर करने का यह एक मात्र विकल्प था और यदि इसका सहारा नहीं लिया जाता तो अराजकता उत्पन्न होने का खतरा था।

वास्तव में इस घटना के परिपेक्ष्य में राज्यपाल की स्वयं की भी यह धारणा थी कि राज्य की खेदजनक घटनाओं की कुछ हद तक जिम्मेदारी जनता और कांग्रेस पार्टी के गठबन्धन पर थी। राज्यपाल ने केन्द्र को इस पूरी स्थिति की रिपोर्ट केन्द्र को भेजी गयी थी जिस पर राज्य के मुख्यमंत्री श्री गिल और केन्द्रीय विधिमंत्री श्री गोविन्द मेनन ने विचार किया और श्री मेनन का विचार था कि पंजाब में संविधान के अनुच्छेद 356 के अधीन राष्ट्रपति शासन लागू

कम्पनी की कोई आवश्यकता नहीं थी। उनका विश्वास था कि सविधान के अधीन अन्यथा भी स्थिति का सामना करने के लिये राज्यपाल को पर्याप्त शक्तियाँ प्राप्त थीं।

वास्तव में उनका अभिप्राय 174 से था जिसके तहत राज्यपाल सत्रावसान कर सकता था साथ ही 213 के अधीन वित्तीय प्रक्रिया का नियमन करने के लिये अध्यादेश निकाल सकता था।

राज्यपाल श्री डी सी पावटे ने विधान सभा का सत्रावसान कर दिया साथ ही अनुच्छेद 213 के अधीन एक अध्यादेश निकाला जिसमें अनुच्छेद 209 का आशय लिया गया था जिसमें यह व्यवस्था की गयी थी कि बिना वित्तीय कार्यवाही पूरी किये बिना सदन की बैठक स्थगित नहीं कि जा सकती थी।

लेकिन संयुक्त मोर्चा विपक्षी दल के नेता श्री गुरुताम सिंह ने व्यवस्था संबंधी प्रश्न उठाया कि राज्यपाल द्वारा पुनः सदन को फिर से बुलाना असंवधानिक था क्याकि—

1 सत्रावसान उसी दिन से प्रभावी हो सकता था जिस दिन सदस्यों को राजपत्रित अधिसूचना प्राप्त हुयी थी और चूँकि राजपत्रित अधिसूचना 18 मार्च से पहले प्राप्त नहीं हुयी थी अतः सदन का वास्तव में सत्रावसान 18 मार्च को हुआ था।

2 अतः 14 मार्च को ही सदन को आहूत करने का अर्थ था कि उस सदन का आहूत करना जिसका सत्र पहले से ही हो रहा था और नियम यह है कि जब सत्र चल रहा था, तब राज्यपाल अध्यादेश नहीं निकाल सकते। ऐसी स्थिति में अध्यादेश स्वयं ही अवध हो जाता था।

अध्यक्ष ने गुरुनाम सिंह द्वारा उठायी गयी व्यवस्था संबंधी आपत्ति स्वीकार कर ली और उन्होंने सदन को स्थगित कर दिया और सदन छोड़ कर चले गये। लेकिन सदस्य सदन में विराजमान रहे और तीव्र कोलाहल और नारेबाजी के बीच उपाध्यक्ष की अध्यक्षता में सदन का सम्पूर्ण वित्तीय कार्य पूरा हो गया। साथ ही 1968-69 के लिये बजट तथा मध्यम विनियोग विधेयक पास कर दिये गये। इसके साथ ही सदन की बैठक स्थगित कर दी गयी।



राज्य के मुख्यमंत्री श्री लक्ष्मण सिंह गिल ने दावा किया कि विधान सभा द्वारा बजट पास होने के बाद उत्पन्न संकट समाप्त हो गया जो कि अध्यक्ष द्वारा सदन स्थगित करने के बाद उत्पन्न हो गया था। लेकिन दूसरी ओर अध्यक्ष श्री जागिन्दर सिंह मान ने प्रायणा की कि सभा की जिस बैठक में बजट पास हुआ है वह असंवधानिक और सुनिर्धारित समुदाय प्रक्रिया के विरुद्ध था।<sup>1</sup>

लेकिन केन्द्र में सदन की ओर से सत्र में श्री गृहमंत्री श्री चहवाण ने अपना विचार रखते हुए कहा कि राज्यपाल द्वारा सभा का सत्रावसान करना और अध्यादेश निकालना पूर्णरूप से संविधानिक था। चर्चा के दौरान लोक सभा में विपक्षी दल ने मांग की कि गिल मंत्रिमण्डल को बर्खास्त कर दिया जाय व राज्य में राष्ट्रपति शासन के अधीन कर दिया जाय जिससे राज्य में नये चुनाव कराने के लिये मार्ग प्रशस्त हो सके।

20 मार्च 1968 को विपक्षी दल के 20 सदस्यों ने श्री गुरुनाम सिंह के नेतृत्व में राष्ट्रपति से भेंट की उन्होंने राष्ट्रपति के समक्ष एक ज्ञापन प्रस्तुत किया जिसमें राज्य में संकट का समाधान करने के लिये अनुच्छेद 356 का आशय न लेकर अवैध अनुचित और फासिस्ट उपाय का उपयोग करने के लिये राज्यपाल की आलोचना की गयी थी।

सदन द्वारा पास किये गये बजट को चुनौती देते हुए विपक्षी दल ने राज्य सरकार को कानूनी नोटिस दे दी कि विधिता बजट पास ही नहीं हुआ है। साथ ही सरकार को चेतावनी भी दी गयी थी कि यदि 1 अप्रैल के बाद राज कोष से कोई खर्च हुआ तो सरकार के खिलाफ कानूनी कार्यवाही की जायेगी।

हरियाणा उच्च न्यायालय ने संयुक्त मोर्चे के नेताओं की समादेश याचिका विचार में स्वीकार कर ली गयी।

1-राज्य की विधान सभा का सत्रावसान करने वाला राज्यपाल का आदेश।

1 श्री मान का दावा था कि जब वे अपने कर्तव्य पालन के लिये उपस्थित थे तो उपाध्यक्ष को वित्तीय विधेयक प्रमाणित करने की शक्ति नहीं थी। संविधान के अनुच्छेद 199 (4) के अन्तर्गत अध्यक्ष ही वित्तीय विधेयक को प्रमाणित कर सकता है।

2-विनीय कार्य के सम्बन्ध में पंजाब विधान मण्डल (प्रक्रिया अधिनियम) अध्यादेश मन् 1968 पंजाब विनियोग विधेयक तथा अधिनियम (पंजाब वजट) आर राज्य विधान परिषद तथा विधान सभा की 18 मार्च आर 20 मार्च की बैठक असंवधानिक था ।

उच्च न्यायालय की एक विशेष पीठ ने सर्वसम्मति से निर्णय दिया कि दाना विनियोग अधिनियम सविधान के विरुद्ध थे अत अवध थे । इसके अलावा 13 मार्च का अध्यादेश भी जिसमें सभा के विनीय कार्य का विनियमन किया गया था सविधान के विरुद्ध था ।

मुख्य न्यायाधीश ने निर्णय देते हुये कहा कि उध्यक्ष की व्यवस्था अंतिम है आर न्यायालय में उसका प्रतिवाद नहीं किया जा सकता ।

उच्च न्यायालय के निर्णय का तत्कालीन प्रभाव यह हुआ कि राज्य सरकार न ना सगकारी खजाने से खर्च कर सकती थी आर नाही कर एकत्रित कर सकती थी ।

उच्च न्यायालय के निर्णय के बाद ससद में विपक्षी गला ने गिल मन्त्रिमण्डल का वखास्त कर राष्ट्रपति शासन लगाये जाने की माग की ।

मुख्यमन्त्री श्री गिल ने उच्चतम न्यायालय में अपील दायर की । उच्चतम न्यायालय ने उच्च न्यायालय के निर्णय को रद्द कर दिया । उच्चतम न्यायालय के मत में राज्यपाल द्वारा सभा का सत्रावसान करना तथा उसके पुन बुलाना सर्वथा उचित तथा विवेक सम्मत कार्य था क्योंकि स्थगन से छुटकारा पाने तथा राज्य की विधायी व्यवस्था में फिर से प्राण संचार करने की यही एकमात्र उपाय शेष था । न्यायालय ने अध्यादेश की भी सविधान के अनुच्छेद 209 तथा 213 द्वारा प्राप्त शक्तियों के आधार पर विधिसम्मत ठहराते हुये कहा कि यदि अनुच्छेद 209 के अधीन विधि द्वारा वित्तीय प्रक्रिया के सम्बन्ध में राज्य विधान मण्डल की प्रक्रिया को विनियमित करने का कभी कोई अवसर था तो वह यही था । विधान मण्डल को इस बात का अनुमति नहा दी जा सकती था कि वह दो मास तक स्थगित रहे आर इस बीच में वित्तीय कार्य रूका रहे तथा साविधानिक व्यवस्था तथा स्वयं लोकतन्त्र का ही दम घुट जायगा ।”

लेकिन उच्चतम न्यायालय के इस फैसले के बाद कांग्रेस विधान मण्डलीय दल में इस बात को लेकर तीव्र मतभेद पैदा रहा कि गिल मंत्रिमण्डल का समर्थन जारी रखा जाय अथवा नहीं।

अतः 20 अगस्त 1968 को निजलिगप्पा ने गिल की अल्पसंख्यक सरकार से समर्थन वापस लेने की घोषणा कर दी। क्योंकि श्री गिल की जनता पार्टी की सरकार के केवल 20 विधायक ही थे और वो पूरी तरह कांग्रेस विधान मण्डलाय दल के 43 सदस्यों के समर्थन पर निर्भर थीं अतः गिल ने 9 माह पुराने मंत्रिमण्डल का त्यागपत्र दे दिया। साथ ही राज्यपाल से रा०शा० लागू करने की सिफारिश कर दी। अगस्त 23 को राष्ट्रपति ने राज्यपाल की रिपोर्ट के आधार पर एक उद्घोषणा निकाली जिसके अनुसार विधानसभा विघटित कर रा०शा० लागू कर दिया गया।

उसी दिन उद्घोषणा सदन के दोनों सदनों के पटल पर रखी गयीं लोकसभा ने इस कार्यवाही का 27 अगस्त को और राज्य सभा ने 29 अगस्त को अपना अनुमोदन प्रदान कर दिया। तत्कालीन केन्द्रीय गृह मंत्री श्री यशवन्त राव चव्हाण ने राज्यसभा में कहा कि पंजाब की राजनीतिक घटनाओं से दो शिक्षाएँ ग्रहण की जा सकती हैं-

1-संयुक्त सरकारें उस समय तक सफल नहीं हो सकती जब तक कि न्यूनतम राजनीतिक कार्यक्रमों के आधार पर निर्वाचनों से पहले ही समझौते न हो जाय।

2-अल्पसंख्यक सरकार चलाने का राजनीतिक प्रयोग विफल हो गया।

सदन में कांग्रेसी व विरोधी दोनों पक्षों के सदस्यों ने केन्द्र की इस कार्यवाही का स्वागत किया व गिल मंत्रिमण्डल की आलोचना करते हुये कहा कि उनके शासन के दौरान भ्रष्टाचार तथा अन्धेर्गर्दी का बोलबाला हो गया था।

एक कम्युनिस्ट सदस्य का कहना था कि "गिल के शासन के दौरान डाकुआ, ठग, गुण्डा, मुनाफाखोरो तथा कालाबाजार करने वालों को खुला मैदान मिला।

लेकिन श्री गिल ने इन सभी आरोपों का खण्डन किया और कहा कि ये सारे आरोप मनगढ़न्त और झूठे हैं और उनका लक्ष्य गिल सरकार को बदनाम करना भर था और कुछ नहीं।

निष्कपन यही कहा जा सकता है कि कांग्रेस ने स्वस्थ गजनिष्ठ परम्पराओं की नींव नहीं रखी। गिल के दल को जिन्हें विधान सभा में केवल 18 सदस्य का ही समर्थन प्राप्त था का माका दिया जाना असंवैधानिक कार्यवाही थी।

#### पंजाब-1971

पंजाब राज्य पाचवी बार राष्ट्रपति शासन के अधीन 1971 में रखा गया<sup>1</sup> जबकि कांग्रेस समर्थित अकाली दल की श्री प्रकाश सिंह बादल की सरकार का पतन हो गया था कारण रहा दल बदल की दूषित राजनीति बादल मंत्रिमण्डल के पतन के पूर्व भी जनसंघ द्वारा समर्थित श्री गुरूनाम सिंह मंत्रिमण्डल का पतन हो चुका था।<sup>2</sup> जबकि फरवरी 1969 का हुये मध्यावधि चुनावों में अकाली दल सबसे बड़े दल के रूप में उभर कर सामने आया था। लेकिन कोई भी दल पूर्ण बहुमत प्राप्त करने में सफल नहीं हो पाया था। विभिन्न दलों की चुनावों के बाद स्थिति इस प्रकार थी—

अकाली दल	43
कांग्रेस	38
जनसंघ	8
सी पी आई एम	2
एम एस पी	2
जनता पार्टी	1
स्वतन्त्र दल	1
निर्दलीय	4
सी पी आई	4
कुल योग	103 <sup>3</sup>

1 राज्या ओर संघ राज्य क्षेत्रों में राष्ट्रपति शासन' लोक सभा सचिवालय, नया दिल्ली 1991 पृष्ठ 69

2 दि स्टेट्समैन इयर बुक 1970-71

3 कुल स्थान 104 था। एक स्थान उम्मादवार के निधन के कारण चुनाव स्थगित किये जाने के कारण रिक्त था।

अकाली दल व जनसंघ चिनका की चुनाव के पूर्व ही गठबन्धन हो चुका था, चुनाव के बाद फरवरी 1979 को अकाली दल के श्री गुरुनाम सिंह के नेतृत्व में अकाली दल व जन संघ की मिली जुली सरकार बनी। लेकिन अलग-अलग विचारधारा वाले इन दाना दला में विभिन्न विषयों में मतभेद बरकरार रहे विशेष रूप से भाषा के प्रश्न पर आपस में गतिरोध बना रहा।

दूसरी तरफ अकाली दल भी आपसी गुटबाजी के कारण राज्य की समस्याओं की ओर पूरा ध्यान देने में असमर्थ था क्योंकि मंत्रिमण्डल का अधिकांश समय दाना तरफ समझौता कर समर्थन बनाये रखने में व्यतीत हो रहा था।

लेकिन इन विरोधाभासों के बावजूद अगस्त 1969 के मध्य तम स्थिति यह थी की। श्री गुरुनाम सिंह की सरकार को कोई खतरा नहीं था क्योंकि कांग्रेस विधायक द्वारा अपना दल त्याग कर अकाली दल में मिल जाने के कारण अकाली दल की संस्य संख्या 53 हो गयी थी। लेकिन अकाली दल के भीतर ही श्री गुरुनाम सिंह व जन संघ में छुटकारा पाने की प्रवृत्ति जोर पकड़ रही थी।<sup>1</sup> इसी बीच 25 मार्च 1970 को गठबन्धन को विधान सभा में हार का सामना करना पड़ा और तत्काल बाद जिसके कारण मुख्यमंत्री श्री गुरुनाम सिंह को त्याग पत्र देना पड़ा।

इसके तत्काल बाद 27 मार्च 1970 को राज्यपाल ने श्री प्रभाश सिंह बादल का मुख्यमंत्री पद की शपथ दिलायी। गठबन्धन अपने पुराने रूप में बना रहा केवल नेता बदल दिया गया था। लेकिन जनसंघ ने अकाली मंत्रिमण्डल का समर्थन जारी रखने की यह शर्त रखी थी कि जालंधर में एक विश्वविद्यालय स्थापित किया जायेगा और शिक्षा समस्याओं में हिन्दी को भी शिक्षा के माध्यम के रूप में स्वीकार किया जायेगा। लेकिन अकाली दल ने उनकी इस मांग को अस्वीकार कर दिया था जिसके कारण जुलाई 1970 का जनसंघ ने गठबन्धन से हटाने का अहम फैसला कर लिया था।

जनसंघ के हटते ही सरकार अल्पमत में आ गयी थी साथ ही दल के भन्दर भी असंतोष उभरने लगा था। लेकिन 24 जुलाई 1970 को राज्य विधान सभा में बहुमत

1 डिपेंड्रसन ऑफ पालिटिक्स, सुभाष सी कश्यप पृष्ठ 273 पूर्वोद्धृत

पराक्रम के समय कांग्रेस पार्टी ने सरकार के समर्थन में मत देकर सरकार गिरने से बचा लिया था। लेकिन कांग्रेस द्वारा सरकार को दिये गये समर्थन के पीछे अकाली दल (सन फतेह सिंह) व कांग्रेस के बीच समझौता था।<sup>1</sup>

इसी बीच भूतपूर्व मुख्यमंत्री श्री गुरुनाम सिंह के नेतृत्व में 18 अकाली विधायकों ने सन फतेह सिंह के नेतृत्व के विरुद्ध विद्रोह कर प्रतिद्वन्दी शिगमणि अकाली दल का गठन किया। इन 18 विधायकों में बादल मंत्रिमण्डल के छ सदस्य भी थे।<sup>2</sup>

इन 18 विधायकों के दल से हट जाने के बाद विधान सभा में बादल मंत्रिमण्डल कांग्रेस द्वारा समर्थन के बावजूद अल्पमत में हो गया था। विधान सभा में अकाली दल के केवल 39 विधायक रह गये थे। सदन में कुल सदस्य संख्या 103 थी।<sup>3</sup>

मुख्यमंत्री श्री प्रकाश सिंह बादल ने जून 14 को ही अपना दस्तौफा राज्यपाल श्री डीसी पावटे को भेज दिया, साथ ही राज्यपाल से विधान सभा भग करने की भी सिफारिश कर दी।<sup>4</sup>

राज्यपाल श्री पावटे ने मुख्यमंत्री की सलाह को स्वीकार करते हुये राज्य विधान सभा विघटित कर दी। साथ ही राष्ट्रपति को अपनी रिपोर्ट प्रेषित कर दी जिसमें कहा गया था कि पंजाब में संवैधानिक तंत्र समाप्त हो गया है और प्रकाश सिंह बादल मंत्रिमण्डल के त्यागपत्र के बाद कोई भी दल या दलों का गठजोड़ राज्य में स्थायी सरकार बनाने की स्थिति में नहीं था।<sup>5</sup>

पंजाब के भूतपूर्व मुख्यमंत्री श्री गुरुनाम सिंह ने जिन्होंने अकाली दल बनाया था राज्यपाल से मिलकर विधान सभा भग करने का विरोध किया था। क्योंकि उनका कहना था कि 17 विधायकों द्वारा समर्थन वापस ले लेने और बादल मंत्रिमण्डल को अल्पमत में आ जाने के कारण विधान सभा भग करने की सिफारिश नहीं स्वीकार की जानी चाहिये थी। इसे राज्यपाल

1 प्रसीडेन्ट रूल इन इण्डिया श्री राम महेश्वरी पृष्ठ 87, पूर्वाधृत

2 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया 15 जून 1971

3 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया, वही

4 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया, 16 जून 1971

5 'दि टाइम्स ऑफ इण्डिया', 17 जून 1971

ज्ञात बहुत जल्दी में उठाया गया कदम बताया था। उन्होंने राज्यपाल के समक्ष अपनी सरकार बनाने का दावा भी पेश किया था।<sup>1</sup>

लेकिन राज्यपाल श्री डीसा पावटे का कथन था कि उन्होंने विधान सभा भंग करने की घोषणा पर हस्ताक्षर बादल मन्त्रिमण्डल से समर्थन वापस लेने की घोषणा के एक घण्टे पूर्व ही कर ली थी। मुख्यमंत्री श्री बादल ने भी इस आरोप का खण्डन किया था कि उन्होंने अल्पमत सरकार के प्रतिनिधि के रूप में राज्यपाल को सभा विघटित करने की सलाह दी थी वरन् यह मन्त्राव देते समय उनकी सरकार को सदन में पूर्ण बहुमत प्राप्त था।

पंजाब में राष्ट्रपति शासन संबंधी घोषणा पर हस्ताक्षर 16 जून 1971 को राष्ट्रपति ने कर दिया जिसके संविधान के अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत राज्य में प्रशासन को लेने की बात कही गयी थी।<sup>2</sup>

### लोक सभा में प्रस्ताव पेश

16 जून को राज्य में राष्ट्रपति शासन संबंधी प्रस्ताव को राज्यपाल के प्रतिवेदन के साथ लोकसभा में पेश किया गया।<sup>3</sup> तत्कालीन प्रधानमंत्री श्रीमती इंदिरा गांधी ने लोक सभा में कहा था कि राज्यपाल की पंजाब विधान सभा भंग करने संबंधी रिपोर्ट केन्द्र को मिल गयी थी। लेकिन उन्होंने सदस्या के इस व्यक्तव्य की आलाचना की कि राज्यपाल ने सभा विघटित करने से पूर्व केन्द्र को सूचना दी थी। केन्द्र का यह विचारणा थी कि राज्यपाल ने सभा विघटित करने में जन्दवाजी का परिचय दिया था। राज्यपाल को सभा विघटित करने से पूर्व अन्य राजनीतिक दलों से मन्त्रणा कर लेना चाहिये था तथापि मन्त्रिमण्डल की राय इसके विरुद्ध थी कि राज्यपाल द्वारा सम्पादित कार्य को बदल दिया जाय। क्योंकि ऐसा करना सत्तारूढ़ कांग्रेस (अकाली दल के साथ) तथा केन्द्रीय सरकार के मध्य गलत पहली पदा कर सकता था।<sup>4</sup>

1 वहां

2 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया, 17 जून 1971

3 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया 16 जून 1971

4 पूवाधृत 17 जून 1971

कांग्रेस कार्य समीति ने भा राज्यपाल के इस कृत्य की कटु आलोचना की गयी थी। सदस्या न कहा था कि ऐसे मुख्यमंत्री की सलाह विधान सभा भग कर राज्यपाल म मविधान की गभीर अवज्ञा की थी।

गांधी ने कहा था कि ऐसी स्थिति जसी कि पजाब म उत्पन्न हो गयी थी राज्यपाल कन्द्रीय सरकार से परमर्श करने के लिये बाध्य नहीं होता। उसे सविधान की व्यवस्थाओं के अनुसार ही निर्णय करना होता है।

जैसा की सरकारिया रिपोर्ट मे भी इस सबध मे सिफारिश की गयी ह कि यदि राज्य की मन्त्रिपरिषद राज्यपाल को विधान सभा भग करने की सलाह इस आधार पर दती ह कि वह मतदाताओं से नया आदेश प्राप्त करना चाहती ह तो राज्यपाल को मन्त्रिपरिषद द्वाग दी गयी सलाह को स्वीकार कर लेना चाहिये, जबकि मन्त्रिमण्डल को राज्य विधान सभा म स्पष्ट बहुमत प्राप्त हे।<sup>1</sup> इस मामले मे भी जैसा की मुख्यमंत्री श्री प्रकाश सिंह वाल्ल ने यह दावा किया था कि उन्होंने सदस्यों द्वारा समर्थन वापस लेन की घोषणा के कुछ घटा पूर्व ही राज्यपाल को सभा भग करने की सलाह दी थी साथ ही राज्यपाल श्री डीसी पावटे ने भी यह स्वीकार किया था कि जब मुख्यमंत्री द्वारा सलाह दी गयी थी तब उन्हें बहुमत का समर्थन प्राप्त था।<sup>2</sup>

### राज्यपाल के कृत्य की आलोचना

इस पूरे मामले में राज्यपाल की भूमिका को कड़ी आलोचना की गयी। पजाब के तत्कालिन विधान सभा अध्यक्ष श्री दरबारा सिंह का कहना था कि राज्यपाल का पजाब विधान सभा भग करने का फैसला सवैधानिक दृष्टि से अनुचित था और राज्यपाल के इस फैसले से राज्य म ससदीय व्यवस्था क्षतिग्रस्त हुयी थी।

1 स.क. रिपोर्ट भाग I 1983 पृष्ठ 125 पैरा 4 '614

2 ऐसा ही मामला गुजरात मे देखने को मिलता है जहाँ समसामयिक ह। विधायकों की निष्ठा का लगातार बदलते रहने के कारण मुख्यमंत्री श्री छितेन्द्र पेसाइ ने राज्यपाल को विधान सभा भग करने की सिफारिश कर दी थी और राज्यपाल ने औचित्य की जाँच कर उसे तत्काल स्वाकार कर लिया था। 14.5.71 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया



काग्रम पार्टी के ही श्री शंकर दयाल शर्मा का कहना था कि राज्यपाल द्वारा वर्कल्प मन्त्राग की सम्भावना पर विचार किये बिना ही समा भग करने का फसला अनुचित था। यह पन्ना अवसर था जबकि राज्यपाल के निर्णय पर राष्ट्रपति ने राज्य का प्रशासन अपने हाथ में लिया। सामान्यतः राज्यपाल ऐसा निर्णय राष्ट्रपति (व्यवहार में केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल के) के परामर्श पर ही करता है। यदि राज्यपालों ने इस प्रकार के स्वेच्छादारी निर्णय लेना शुरू किया तो केन्द्र व राज्या के मध्य टकराव की सम्भावना अधिक हो जायेगी।<sup>1</sup>

केन्द्र सरकार की इस चाल की झलक पंजाब कांग्रेस के महामंत्री श्री हसराम शर्मा व इस व्यस्तता में मिलता है जिसमें कहा गया था कि बादल मन्त्रिमण्डल को अपदस्थ करने के लिए कांग्रेस, जनसंघ और कम्युनिस्टों में समझौता हो गया था। वास्तव में कांग्रेस से समर्थन माँगा था, लेकिन कांग्रेस पार्टी के संसदीय बोर्ड ने अकाली दल सरकार को अपदस्थ करने की मना जाहिर की थी।

उनका यह कथन राज्यपाल की भूमिका को भी विवादास्पद बना देता है कि क्या वास्तव में राज्यपाल ने केन्द्र के एजेंट की भूमिका का निर्वाह किया था या अपने सवधानिक प्रमुख की भूमिका अदा की थी?<sup>2</sup>

राज्यपाल श्री डीसी पावटे ने विभिन्न राजनीतिक दलों द्वारा की जा रही आलोचना को देखते हुए राष्ट्रपति को इस संबंध में एक रिपोर्ट प्रेषित की थी जिसमें कहा गया था कि यदि वे ऐसा पक्ष नहीं ग्रहण करते तो इससे स्वस्थ राजनीतिक परम्पराओं के माग में रुकावट आती है। रिपोर्ट में आगे कहा गया था कि राज्य में दुर्लभ नीति के कुछ ऐसे विधायक थे जो प्रत्येक राजनीतिक दल के लिये सुलभ थे। और ऐसी स्थिति का कारण सादेवाजी का द्वारा सदैव खुला हुआ था। निश्चय ही ऐसी स्थिति स्वस्थ राजनीतिक परम्पराओं के माग में बाधा डालने वाली थी और राज्य की जनता का स्वच्छ प्रशासन नहीं मिल पाता। राज्य के मुख्यमंत्री ने इस सभी स्थितियों को देखते हुए राज्य में नये सिर से चुनाव कराने की सिफारिश की थी जिस पर पूर्व अनुभवों को दृष्टि में रखते हुये

1 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया 15 जून 1971 ऐसा विचार मध्य प्रदेश व तत्कालीन मुख्यमंत्री भी श्यामाचरण शुक्ल ने व्यक्त किया था

2 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया 14 जून 1971

विचार किया और अन्ततः वे इस निष्कर्ष पर पहुँचे कि राज्य विधान सभा का भंग करना ही राज्य के हित में था।<sup>1</sup>

इस गृहे मामले का निष्पक्ष विश्लेषण करने पर यह बात निश्चित तौर पर कही जा सकती है कि राज्यपाल की भूमिका निश्चित रूप से असंवैधानिक नहीं थी। क्योंकि राज्य में लगातार दल बदल के कारण अनिश्चय का वातावरण बना हुआ था। इस समय राज्यपाल ने मुख्यमंत्री की सलाह के अनुसार कार्यवाही न की होती तो निश्चित रूप से राज्य के लिए हानिकारक होती क्योंकि मुख्यमंत्री श्री प्रकाश सिंह वादल ने स्वयं ही अपना मंत्रिमण्डल का त्यागपत्र दे दिया था और त्याग पत्र देते समय उनका सदन में बहुमत था। अतः इस सम्बन्ध में जसा की सरकारिया आयोग का भी विचार है कि “जब तक मंत्रिपरिषद् का विधान सभा का विश्वास प्राप्त है। राज्यपाल के लिये सभी मामलों में उसकी सलाह मानना जब तक वह स्पष्टतया असंवैधानिक न हो बाध्यकारी माना जावेगा।”<sup>2</sup>

पंजाब को पुनः राष्ट्रपति शासन के अधीन अप्रैल 1977 का लाया गया जबकि मार्च 1977 के लोक सभा चुनावों के बाद जनता पार्टी सत्ता में आयी। भारतीय प्रजातंत्र के इतिहास में यह पहली बार हुआ था कि कांग्रेस के अलावा कोई दूसरा दल केन्द्र में सत्तारूढ़ हुआ था। कांग्रेस शासित अनेक राज्यों में जनता पार्टी को अभूतपूर्व सफलता मिली और इन राज्यों में कांग्रेस का पूर्ण रूप से सफाया हो गया था इन नौ राज्यों में पंजाब भी सम्मिलित था जहाँ पर कांग्रेस को एक भी स्थान नहीं मिल पाया था।<sup>3</sup>

केन्द्रीय गृह मंत्री श्री चरण सिंह ने इन राज्यों के मुख्यमंत्रियों को नैतिकता के आधार पर राज्यपाल को सभा भंग करने का सुझाव, देने को कहा जिससे इन राज्यों में चुनावों के लिये माँग प्रशस्त हो सके लेकिन इन राज्य सरकारों ने उच्चतम न्यायालय में केन्द्र के विरुद्ध याचिका दायर कर दी। न्यायालय के फैसले के तुरन्त बाद ही इन सभी राज्यों के साथ पंजाब में भी राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया क्योंकि केन्द्र सरकार ने महसूस किया था कि राज्य सरकार

1 वहा 17 जून 1971

2 मक रिपोर्ट पैरा 4 11 17 पृष्ठ 119 भाग I

3 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया 2 मई 1977

म निवाचका का विश्वास समाप्त हो गए ह अत विधान सभा भग कर नया मतादेश प्राप्त करना ही एक मात्र विकल्प ह।<sup>1</sup>

इस प्रकार मार्च 1972 में हुए आम चुनावों के बाद गठित कांग्रेस पार्टी की पूर्ण बहुमत वाली सरकार का पतन हो गया।

अप्रैल 1977 में लगाये गये राष्ट्रपति शासन की समाप्ति जन 1977 में हुयी जबकि राज्य विधान सभा चुनावों के बाद श्री प्रकाश सिंह वादल के नेतृत्व में अफ़ाला जनता सरकार न राज्य में पद भार के नेतृत्व में अकाली जनता सरकार ने राज्य में पद भार सभाला।

1980 में पुन 1977 वाली ही स्थिति उत्पन्न हो गयी जबकि सातवीं लोक सभा चुनावों के बाद कांग्रेस (ई) को भारी बहुमत प्राप्त हुआ और फलस्वरूप सघ स्तर पर जनता सरकार के स्थान पर कांग्रेस की सरकार बनी और जिन आधारों पर 1977 में कांग्रेस शासित सरकारों को ना गज्या में हटाया गया था उसी की पुनरावृत्ति करते हुये 1980 में भी इन राज्य सरकारों को बर्खास्त कर दिया गया।<sup>2</sup>

आर केंद्र के इस निर्णय के कारण श्री प्रकाश सिंह वादल के नेतृत्व वाली अकाली दल सरकार को बर्खास्त कर दिया गया और राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया। ऐसा बिना राज्यपाल की रिपोर्ट के किया गया था।

भग विधान सभा 1 मई 1980 में पुन बहाल हुयी जब राज्य विधान सभा चुनावों के पश्चात श्री दरबारा सिंह के नेतृत्व वाली कांग्रेस (ई) की सरकार ने पद भार सभाला।<sup>3</sup>

पंजाब में पुन राष्ट्रपति शासन 1983 व 1987 में लगाना पड़ा क्योंकि उग्रवादी गतिविधियों के कारण राज्य का प्रशासन बुरी तरह प्रभावित हुआ था। इन दोनों ही अवसरों पर लोकप्रिय सरकारों को भग करने का कारण था राज्य में निरन्तर बढ़ रही उग्रवादी गतिविधियों को समाप्त करना जिसके कारण सामान्य जन जीवन अग्न्यग्न हो गया था।

1 इस मामले का पूरा विवरण आगे के अध्याय-पाँच में दिया गया है।

2 दि स्टेट्स मैन'-15-3-80

3 दि हिन्दुस्तान टाइम्स' 8-6-80 इस मामले का विस्तृत विवरण अध्याय पाँच में देखें

1983 में जबकि कांग्रेसी मुख्यमंत्री श्री दरबारा सिंह ने स्वयं त्याग पत्र दे दिया था लेकिन 1987 में मुख्यमंत्री श्री सुरजीत सिंह बरनाला के नेतृत्व वाली अकाली सरकार का बख्तास्त किया गया था।

1983 के मामले में मुख्यमंत्री श्री दरबारा सिंह ने त्याग पत्र दे दिया था जबकि मन्तव्य कांग्रेसी दल का सदन में पूर्ण बहुमत था लेकिन उन्होंने राज्य में अकाली द्वारा चलाय जा रहे आन्दोलन के व्यापक रूप ग्रहण कर लेने के कारण दिया था।

मुख्यमंत्री ने राज्यपाल श्री एपी शर्मा से राज्य में अस्थायी अवधि के लिये सघ के हस्तक्षेप का अनुरोध किया था।

राज्यपाल द्वारा भेजी गयी रिपोर्ट पर विचार करने के पश्चात केन्द्र ने तत्काल राज्य में राष्ट्रपति शासन की घोषणा कर दी थी। राज्य में उग्रवादियों के बढ़ते हासले को देखते हुये केन्द्र का फैसला उचित था।

राज्य में उग्रवादी गतिविधियों के बढ़ने का कारण था राज्य पुलिस का उग्रवादियों को संरक्षण दिया जाना जिसके कारण उग्रवादी बड़े पैमाने पर अपनी हिंसक गतिविधियों का संचालन कर रहे थे।

लेकिन विधान सभा भंग ना कर निलम्बित रखी गयी थी ताकि सामान्य स्थिति बहाल होते ही पुन सरकार कायम की जा सके।

केन्द्र के इस कदम का जहाँ एक ओर सभी विपक्षी दला ने स्वागत किया लेकिन दूसरी ओर अकाली दल ने इसका विरोध किया। अकाली दल के नेता श्री हरचन्द्र सिंह लोगवाल ने इसे पंजाब में आपातकाल की सज़ा दी क्योंकि पंजाब व चण्डीगढ़ को अज्ञात क्षेत्र घोषित कर दिया गया था। यह पूर्णतः अलोकतांत्रिक निर्णय था।

लेकिन वास्तव में संविधान को अनुच्छेद 356 का उपबन्ध ऐसी ही परिस्थितियों में निपटने के लिये किया गया है ताकि राज्य की कानून व व्यवस्था की स्थिति पुन बहाल की जा सके। 1981 के बाद से ही राज्य में खालिस्तान राज्य की मांग को लेकर अकालिया द्वारा लगातार पृथक्वादी आंदोलन चलाया जा रहा था जिसे भारत के पड़ोसी देश पाकिस्तान द्वारा पर्याप्त प्रोत्साहन दिया जा रहा था। वास्तव में राज्य में इस प्रकार

की स्थितियाँ उत्पन्न हो गयी थी जिसका रोकने के लिये केन्द्र का हस्तक्षेप अत्यन्त आवश्यक था।

पंजाब में पुन 1987 में ऐसी ही परिस्थितियों में राष्ट्रपति शासन लगाया गया था जबकि राज्य के कुछ मंत्री उग्रवादी तत्वों से मिल गये थे जिसके कारण हस्तक्षेप का राज्य पुलिस को उग्रवादी तत्वों से कड़ाई से निपटने में कठिनाई का सामना करना पड़ रहा था। सरकार द्वारा कारगर कार्यवाही नहीं किये जाने के कारण उग्रवादियों के हासले इतने बढ़ गये थे कि उनके द्वारा राज्य में सामानान्तर सरकार चलाई जा रही थी। इनकी आतंकवादी गतिविधियाँ इस हद तक बढ़ गयी थी कि यह पता ही नहीं चलता था कि राज्य में चुनी हुयी संवैधानिक सरकार कार्यरत है।

यद्यपि 1985 को राज्य विधान सभा के लिये कराये गये चुनावों में अकालीदल ने बहुमत प्राप्त कर सरकार का गठन किया था लेकिन राज्य मंत्रिपरिषद् में अनेक ऐसे मंत्री शामिल किये गये थे जिनके खिलाफ गम्भीर अपराधिक आरोप थे। बरनाला सरकार उनके खिलाफ कार्यवाही करने में सदैव ढील बरतती थी जो उनके पतन का कारण बना था। यद्यपि मुख्यमंत्री ने राज्यपाल श्री सिद्धार्थ शंकर राय पर पक्षपात का आरोप लगाया था लेकिन राज्य में जिस प्रकार आये दिन निर्दोष लोगों की हत्याएँ हो रही थी, हिन्दुओं का भय के कारण पलायन हो रहा था उसको देखते हुये केन्द्र की इस कार्यवाही को अनुचित नहीं कहा जा सकता। ऐसी स्थिति में अनुच्छेद 356 के प्रयोग को उचित कहा जा सकता है जबकि यदि राज्य सरकार जिसे बहुमत का पूर्ण समर्थन प्राप्त हो यदि आन्तरिक उपद्रव की स्थिति पर कार्यवाही करने के लिये अपने उत्तरदायित्व के निर्वहन करने में इनकार कर देती जबकि राज्य की सुरक्षा खतरे में पड़ गयी हो जैसा की पंजाब में हो गया था।

## उत्तर प्रदेश—1968

भारतीय राजनीति का स्नायु केन्द्र<sup>1</sup> उत्तर प्रदेश हमेशा से ही राजनीतिक गुटबन्दी का शिकार रहा है। 1967 से पूर्व तक प्रदेश में कांग्रेस को छोड़कर कोई अन्य दल प्रभावी नहीं रहा। 1967 के चुनावों के बाद से जो भी दल बने, वे असंतुष्ट कांग्रेसियों द्वारा ही निर्मित किये गये थे।

कांग्रेस स्पष्ट रूप से दो दलों में विभक्त हो गयी थी मन्त्रिमण्डलीय गुट व असंतुष्ट कांग्रेसियों का गुट। दोनों ही गुटों का मुख्य लक्ष्य शासन तंत्र तथा दल संगठन पर कब्जा करना था। गुटबन्दी पर आधारित राजनीति के बावजूद कांग्रेस का सत्ता में बने रहने का मुख्य कारण था, किसी सशक्त विरोधी दल का अभाव। उत्तर प्रदेश में कांग्रेस का जनाधार मुख्यतः मुस्लिम रहे है, जिसके कारण 1967 के चुनावों में 425 स्थानों में से 198 स्थान अर्जित किये थे। लेकिन एक अन्य सशक्त मुस्लिम संगठन के कांग्रेस के विरोध में मत देने के कारण कांग्रेस के मतों में कमी आयी थी। जिसने ससोपा, स्वतन्त्र दल और असंतुष्ट कांग्रेसी उम्मीदवारों में अपना समर्थन व्यक्त किया था।

इसके अलावा कांग्रेस की सीटों में कमी का कारण था, कांग्रेसी नेताओं का अर्न्तकलह। पार्टी के अन्दर मुख्यमंत्री पद की दौड़ में दो व्यक्ति शामिल थे श्री कमला पति त्रिपाठी और श्री चन्द्र भानू गुप्त। दोनों ने ही विरोधियों से पृथक पृथक समझौते द्वारा यह निश्चित कर रखा था जिसमें एक दूसरे की शक्ति को कम किया जा सके। चूंकि कांग्रेस पार्टी को पूर्ण बहुमत नहीं प्राप्त हुआ था अतः विरोधी दलों द्वारा सरकार बनाने के लिये गठजोड़ का प्रयास होने लगे। 1967 के चुनावों के बाद विभिन्न दलों की स्थिति इस प्रकार थी -

1 दि पॉलिटिक्स ऑफ डिफेन्स—ए स्टडी ऑफ स्टेट पॉलिटिक्स इन इण्डिया, पृष्ठ 130, सुभाष, सी कश्यप प्रकाशित दि इन्स्टीट्यूट ऑफ कन्सटीट्यूशन एण्ड पारियामेन्टरी स्टडीज (नयी दिल्ली)

कांग्रेस	-	198
जन सघ	-	97
ससोपा	-	44
स्वतन्त्र	-	12
साम्यवादी दल	-	14
रिपब्लिकन	-	9
पी एस पी	-	11
सी पी आई एम	-	1
निर्दलीय	-	37
कुल		425 <sup>1</sup>

कांग्रेस पार्टी जो राज्य में सबसे बड़ा दल था, ने प्रत्यक्ष तौर पर सरकार बनाने की कोई पहल नहीं की थी। लेकिन परदे के पीछे निर्दलीय उम्मीदवारों के समर्थन का प्रयास किया जा रहा था।<sup>2</sup> दूसरी तरफ जन सघ तथा ससोपा ने भी सरकार बनाने के लिए तान विक्ल्पा पर विचार किया-

- 1- जनसघ सरकार का निर्माण करे तथा सभी गर कांग्रेसी दल उसका समर्थन करे।
- 2- ससोपा सरकार का निर्माण करे तथा अन्य दल बाहर से उसका समर्थन करे।
- 3- सभी दलों की एक ऐसी मिली जुली सरकार बने, जिसका नेता कोई ऐसा मजबूत व्यक्ति हो जो सभी को स्वीकार हो।

लेकिन दोनों प्लान अंततः किसी भी विकल्प पर सहमत नहीं हो पाये।

इसी बीच पूर्व विधान सभा में विरोधी पक्ष के नेता श्री कमलापति त्रिपाठी ने भारत का तत्कालीन राष्ट्रपति तथा निर्वाचन आयुक्त को तार भेजकर नये सदन का तुरंत गठन किया जाने का अनुरोध किया था। उन्होंने आशंका व्यक्त की कि यदि नये सदन के गठन में यदि आरंभ अधिक विलम्ब किया गया तो इसके गम्भीर राजनैतिक परिणाम हो सकते थे। उन्होंने

---

1 दल बदल और राज्या की राजनीति-सुभाष सी वंश्यप पृष्ठ-164 मीनाश्री पत्राश्रम मेरठ 1970

2 वास्तव में एस सदस्या की संख्या 17 थी जो की निर्दलीय सदस्या का रूप में अथवा अन्य दलों का टिकट पर निर्वाचित हुये थे लेकिन वे सभी कांग्रेसी थे। सुभाष सी वंश्यप पूर्वाधृत पृष्ठ 146

राज्यपाल से भी इस बात की शिकायत की कि कांग्रेस राज्य में अपना समर्थन बढ़ाने के लिये निर्दलीय उम्मीदवारों की खरीद फरोख्त कर रहा है।

इधर घटनाचक्र तेजी से घूम रहा था। कांग्रेस दल के नेता श्री चरण सिंह भी मुख्यमंत्री पद की दांड में शामिल हो गये थे। कांग्रेस ने अतएव श्री सीवी गुप्ता को कांग्रेस विधायक दल का नेता चुना। मुख्यमंत्री पद के दांड में शामिल चाधरी चरण सिंह ने उन्हें अपना पूर्ण समर्थन देना स्वीकार किया था। श्री गुप्त ने राज्यपाल के समक्ष 200 विधायकों की सूची पेश की। 23 अन्य उम्मीदवारों ने भी कांग्रेस को अपना समर्थन देने का घोषण की।

दूसरी ताफ सयुक्त विधायक दल के श्री राम प्रसाद विक्रल ने भी राज्यपाल के सम्मुख 215 विधायकों की सूची पेश की।

दोनों ही दल एक दूसरे पर विधायकों को डराने धमकाने तथा अन्य हथकण्डों को अपनाने का आरोप लगा रहे थे। सविद के नेता श्री विकल राज्यपाल पर विलम्ब करने का आगप लगा रहे थे, जिससे कांग्रेस के विधायकों पर अनुचित दबाव डालने का समय मिल सके। मसाला के मसद सदस्य ने राज्यपाल को चेतावनी दी थी कि यदि निर्वाचकों की इच्छा के विरुद्ध कांग्रेस को सरकार बनाने के लिए आमंत्रित किया गया तो इसके गम्भीर गणतन्त्र परिणाम होंगे। उन्होंने चेतावनी दी कि वे राजस्थान के राज्यपाल द्वारा की गयी भूलों को पुनः ना दोहराये।<sup>1</sup>

एक सप्ताह तक राज्यपाल ने दोनों ही पक्षों के नेताओं और विधायकों द्वारा बातचीत कर वास्तविक बहुमत जानने का प्रयत्न किया, क्योंकि कुछ सदस्यों के नाम दोनों ही सूचियों में अंकित थे। इस प्रकार की पड़ताल के बाद राज्यपाल ने कांग्रेस दल को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया। यद्यपि सविद ने राज्यपाल के निर्णय को पक्षपातपूर्ण बताया था लेकिन राज्यपाल का निर्णय उचित था, क्योंकि कांग्रेस पार्टी 198 सदस्यों के साथ सबसे बड़ी पार्टी थी और 22 अन्य सदस्यों का उसे स्पष्ट समर्थन प्राप्त था।

1 राजस्थान में 1967 में राज्यपाल सम्पूर्णानन्द ने कांग्रेस पार्टी के श्री माहनलाल सुखाड़िया को मंत्रि बड़ दल के सिद्धान्त के आधार पर सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया था जबकि कांग्रेस पार्टी का 184 सदस्यीय सदन में 89 स्थान ही प्राप्त हुये थे। अन्य दलों की स्थिति इस प्रकार थी—स्वतन्त्र-48, जनसंघ-22 सीपीआई-1, निर्दलीय-16 ये सभी दल। इन सभी दलों ने मिलकर राज्यपाल के समक्ष सरकार बनाने का दावा पेश किया था लेकिन राज्यपाल ने इनकार कर दिया था—दि हिन्दू 10 अप्रैल, 1967



इस प्रकार सविद के 215 विधायक से उसके पाँच सदस्य अधिक थे, कांग्रेसी सरकार आपसी गुटबन्दी की शिकायत हो जाने के फलस्वरूप केवल 18 दिन तक ही सत्ता में बनी रह सकी।

श्री झारखण्ड राय ने राज्यपाल के अभिभाषण के धन्यवाद प्रस्ताव पर एक सशोधन प्रस्ताव किया जो 123 के मुकाबले 215 मतों से पास किया जो 123 के मुकाबले 215 मतों से पास हो गया। उसी समय अचानक हा कांग्रेस के नेता श्री चरण सिंह ने कांग्रेस के भीतर ही नया दल जन कांग्रेस के निर्माण की घोषणा की इसके तत्काल बाद ही विरोधी दल में सम्मिलित हो गये। सदन में हुयी हार के परिणामस्वरूप श्री गुप्त ने अपना त्याग पत्र राज्यपाल को साप दिया।

सविद ने श्री चरण सिंह को अपना नेता चुना और 3 अप्रैल को उन्होंने अपने पद की शपथ ग्रहण की। सत्ता में आते ही सरकार ने अपनी प्राथमिकताओं को गिनाते हुये कहा कि सरकार शोषित लोगों का जीवन स्तर उठाने का प्रयास करेगी जिसके लिए दावा पर विशेष ध्यान दिया जायेगा—

1- खाद्यान्न वितरण।

2- प्रशासन में लोगों का विश्वास पैदा करना। लेकिन इन सभी कार्यक्रमों को क्रियान्वित करने से पहले ही सविद में दरार पड़नी शुरू हो गयी।

जन कांग्रेस के 12 सदस्य पुन कांग्रेस में सम्मिलित हो गये थे साथ ही 23 अन्य विधायकों में भी पद प्राप्ति के लिये खींचातानी मची हुयी थी। सविद के घटक साम्यवादी व जनसंघ ने सरकार की कई नीतियों के प्रति अपना विरोध प्रकट किया था, जिसमें प्रमुख थी-किसानों से सीधे अन्न खरीदने की नीति। उत्तर प्रदेश का स्थिति हरियाणा के समान हो गयी थी जहाँ विधायकों द्वारा लगातार दल बदल किया जा रहा था। इसी बीच 2 जुलाई 1967 को विधान परिषद के चुनावों में सविद सरकार के एक मंत्री को हार का सामना करना पड़ा। कांग्रेस पार्टी ने पराजय को मंत्रिमण्डल के प्रति अविश्वास का सूचक बताते हुये त्याग पत्र देने की मांग की जो ठुकरा दी गयी।

इसी बीच 27 जुलाई को लाया गया एक अविश्वास प्रस्ताव 20 मतों से गिर गया। लेकिन अविश्वास प्रस्ताव से यह स्पष्ट लक्षित हो गया था कि सरकार का अधिक दिनों तक बने

गहना अमभव था, क्योंकि सविद के विभिन्न घटका द्वारा अपनी-अपनी मागा का मनवाने के लिय मुख्यमत्री पर लगातार दबाव डाला जा रहा था। इन सभी दबावों को देखते हुये श्री चरण सिंह न 1 फरवरी को अपना त्याग पत्र राज्यपाल को भेज दिया। उन्होंने राज्यपाल के विधान सभा भग करने की सलाह दी जिससे राज्य में चुनावों के लिये मार्ग प्रशस्त हो सके।

लेकिन राज्यपाल ने श्री चरण सिंह को विधान सभा भग करने की सलाह को अस्वाकार कर दिया और राष्ट्रपति को भेजे गये अपने प्रतिवेदन में राज्यपाल राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू किये जाने की सस्तुति की लेकिन विधान सभा को केवल निलम्बित रखने की सिफारिश की, जिससे विभिन्न दलों के विधायकों की आपसी समझ के बात निकट भविष्य में सरकार बनाने का मार्ग प्रशस्त हो सके।

राज्यपाल द्वारा राज्य विधान सभा को भग ना करने का फमला कदापि उचित नहीं था जसा की मुख्यमत्री चाधरी चरण सिंह ने सिफारिश भी की थी, क्योंकि राज्य की तत्कालीन परिस्थितिया ऐसी नहीं थी जहाँ पुन लोकप्रिय सरकार का निर्माण किया जा सक क्योंकि पहल कांग्रेस व उसके बाद अन्य दलों के गठबन्धन से बनी सरकारें क्षणिक पावित हुयी थी। अत पुन श्री रामचन्द्र विक्ल को मुख्यमत्री पद के लिये आमत्रित करना उचित नहीं था।

लेकिन विधान सभा को निलम्बित रखकर उन्होंने राज्य में केवल दल बदल को ही प्रोत्साहन दिया था। राज्यपाल ने राष्ट्रपति को भेजे गये अपने प्रतिवेदन द्वारा केन्द्र को यह सूचित किया था कि कुछ समय के लिये विधान सभा निलम्बित कर दी जाये। जिससे राजनीतिक शक्तिया का धुवीकरण हो सके जिसके फलस्वरूप निकट भविष्य में सुदृढ़ सरकार की स्थापना सम्भव हो सके। राज्यपाल का विचार था कि इससे एक अन्य आम चुनाव की अशांति, व्यय और विकर्षण से बचाव हो सकता था। वास्तव में विधान सभा निलम्बित रखने का फैसला राज्यपाल द्वारा केन्द्र के इशारे पर किया गया था ताकि कांग्रेस कुछ समय के अन्तराल के पश्चात सरकार बनाने की स्थिति में आ जाये।

लेकिन राज्यपाल का फैसला भी कांग्रेस को सतारूढ़ करान में कामयाब नहीं हो सका। 18 मार्च को मतभेदों के बावजूद सविद ने श्री हरिश्चन्द्र सिंह को अपना नया नेता चुना। 3 अप्रैल को श्री सिंह ने राज्यपाल के सम्मुख 229 सदस्यों की सूची पेश की जो उनको समर्थन दे रहे थे। राज्यपाल ने उनसे कहा कि उन्होंने समर्थन की जो सूची पेश की है उसमें से 18 सदस्यों ने व्यक्तिगत तौर पर उनसे मिलकर सविद से अपना समर्थन वापस लेने की बात कही

ह श्री सिंह ने राज्यपाल से उन सदस्यों का नाम बताने का आग्रह किया लेकिन राज्यपाल ने ऐसा करने में इनकार कर दिया। उन्होंने राज्यपाल से कहा कि बहुमत जॉचने का उपर्युक्त स्थल मत्न होता है। अतः उन्हें अपना बहुमत सिद्ध करने का मौका दिया जाना चाहिये।

10 अप्रैल तक राज्य में सविधानिक संकट तथा राजनीतिक अनिश्चय का वातावरण बना रहा। अतः 10 अप्रैल को राज्यपाल ने संसुति की कि विधान सभा का विघटन कर दिया जाय जिससे नये निर्वाचन कराये जा सकें। उन्होंने इस बात पर खेद प्रकट किया था कि उनकी आगानुसार राज्य में राजनीतिक शक्तियों का ध्रुवीकरण नहीं हो सका। राज्यपाल ने अपनी रिपोर्ट में कहा था कि संविधान नेता ने उनके सम्मुख ऐसा कोई साक्ष्य नहीं प्रस्तुत किया था जिससे वे उसकी इस बात से संतुष्ट हो सकें कि उसे विधान सभा में पूर्ण बहुमत प्राप्त है। अतः राजनीतिक अनिश्चितता बनी हुयी थी।

राष्ट्रपति ने राज्यपाल की संसुति तथा केन्द्रीय मंत्रिमण्डल का सलाह पर 15 अप्रैल का उद्घोषणा जारी की जिससे राज्य विधान सभा का विघटन हो गया तथा राज्य विधान सभा की सभी शक्तियों को राष्ट्रपति ने स्वयं अपने हाथों में ले लिया।

अनेक गैर कांग्रेसी नेताओं ने विधान सभा विघटित कर मध्यावधि चुनाव कराये जाने की तीव्र आलोचना की। उत्तर प्रदेश के भूतपूर्व उप मुख्यमंत्री श्री गम प्रभाश (जन सघ) ने इस निर्णय को एक अपवित्र घडयन्त्र की सज़ा दी जिसका लक्ष्य चोरी से कांग्रेस को सत्तारूढ़ कराना था।

### राज्यपाल की भूमिका

संविधान निर्माताओं ने राज्यपाल के पद का सृजन करने समय एक ऐसे सांविधानिक प्रमुख की कल्पना की थी जो राज्य के मुखिया का निष्पक्ष तथा ईमानदार छवि वाली भूमिका का निर्वाह कर सके न की केन्द्र की एजेंट की भूमिका अदा करे। इस पूरे मामले में राज्यपाल की भूमिका बहुत सदिग्ध रही। यद्यपि यह ठीक था कि कोई भी नए राज्य में स्थिर सरकार बनाने की स्थिति में नहीं था, लेकिन राज्यपाल द्वारा पहले मुख्यमंत्री की सलाह को अस्वीकार कर विधान सभा भंग ना करने का फैसला ही दोषपूर्ण था क्योंकि राज्यपाल उन सभी मामलों में मंत्रिपरिषद की सलाह मानने को बाध्य है जो असंविधानिक ना हैं, जिसे राज्य विधान सभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त हो, लेकिन राज्यपाल

न अपन इस मवधानिक दायित्व को नही निभाया, वरन् निलम्बन की सिफारिश कर राजनतिक दल बदलुआ को अलोकतात्रिक तरीके अपनाकर सत्ता में आने की छूट दे दी, जो की मनाफ्ट कांग्रेस के इशारे पर किया था। जिससे भारतीय राजनतिक इतिहास में लोकतत्र की छाया का एक आर अध्याय जुड गया। संयुक्त विधायक दल क नेता श्री राम प्रसाद बिक्ल ने राज्यपाल की कार्यवाही को कांग्रेस द्वारा पिछले दरवाजे से रचा गया अपवित्र राजनतिक षडयन्त्र बताया।

### उत्तर प्रदेश -1970

इस प्रकार 25 फरवरी, 1968 को लगाये गये राष्ट्रपति शासन की समाप्ति फरवरी, 1969 को हुयी जबकि राज्य विधान सभा के चुनाव के बाद कांग्रेस दल सबसे बडे दल क रूप में उभर कर आयी यद्यपि किसी दल को पूर्ण बहुमत नहीं प्राप्त हुआ था। राज्य विधान सभा में विभिन्न दलों की स्थिति इस प्रकार थी-

दल का नाम	प्राप्त स्थान
कांग्रेस	211 <sup>1</sup>
जन संघ	49
संसोध	33
साम्यवादी दल	4
स्वतन्त्र दल	5
प्रसोध	3
सिब्लिकन	1
साम्यवादी (मार्क्स)	1
भारतीय क्रांति दल	90
निर्दलीय तथा अन्य	19
कुल स्थान	425 <sup>2</sup>

1 ४२३ क प्रभावी सदन में 'कांग्रेस की सार्थक सदस्य संख्या 209 हा थी क्योंकि श्री सीबी गुप्ता दो निर्वाचन क्षेत्रों से विजयी हुये थे और एक सदस्य की मृत्यु हो गयी थी। दि पालिटिक्स ऑफ डिफेक्शन-एस सी कश्यप पूर्वोद्धृत।

25 फरवरी, 1969 को राज्यपाल श्री गोपाल रेड्डी ने सबसे बड़ दल के सिद्धान्त व आधार पर कांग्रेस दल के नेता श्री सीबी गुप्ता को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया।

लेकिन सरकार के पदार्कृत होते ही राज्य में दल बदल की राजनीति का खेल फिर से शुरू हो गया था, जब जनसमूह के एक सदस्य ने अपना दल त्याग कर कांग्रेस का समर्थन किया तो विपक्ष ने कांग्रेस पर दल-बदल कराने का आरंभ लगाया। श्री चरण सिंह जो कि भारतीय क्रांति दल के नेता थे, राज्य में सरकार बनाने का प्रयास में पुनः नये सिरे से सक्रिय हो गये थे।

दूसरी तरफ कांग्रेस के अंदर भी श्री गुप्ता और श्री त्रिपाठी के गुटों में पुरानी तंग पुनः उभर कर सामने आयी थी। लेकिन इसके बावजूद कांग्रेस सरकार चल रही थी। कारण था विपक्षी दल काफी बिखरे हुए थे। जिनकी निकट भविष्य में एक साथ मिलकर काम करने की आशा काफी कम थी तथा दूसरी यह कि कांग्रेस के दोनों गुट इस वास्तविकता से भली भाँति परिचित थे कि यदि उनके आपसी तंग ज्यादा उभरे तो दोनों ही गुटों से मत्ता छिन जायेगी लेकिन अतएव एक साल बाद कांग्रेस दो धड़ा में विभाजित हो गयी थी और अल्पसंख्यक मुख्यमंत्री श्री सीबी गुप्ता ने त्याग पत्र दे दिया।

राज्य में कांग्रेस सरकार के पतन के बाद भारतीय क्रांति दल के श्री चरण सिंह ने कांग्रेस (आई) के सहयोग से 17 फरवरी, 1970 को राज्य में सरकार का निर्माण किया। लेकिन साथ ही दोनों दलों के बीच में पुनः मतभेद उभर कर सामने आने लगे और गठबन्धन की सरकार का बने रहना मुश्किल हो गया। दोनों दलों के मध्य मुख्य नानिया का लेकर गहरा मतभेद था। सितम्बर, 1970 को श्री कमलापति त्रिपाठी जो कि कांग्रेस (आई) के अध्यक्ष थे, ने विधायकों को आज्ञा प्रदान कर दी। कांग्रेस (आई) का गठबन्धन से अपना समर्थन वापस करने का कारण भारतीय क्रांति दल द्वारा लोकसभा में प्रिन्सिपल के प्रस्ताव पर विपक्ष में मत देना था जिसके कारण श्रीमती इंदिरा गांधी को इस मुद्दे पर काफी दिक्कतों का सामना करना पड़ा था।

उसके तत्काल बाद ही श्रीमती गांधी न कांग्रेस के प्रत्यक्ष अध्यक्ष श्री कमलापति त्रिपाठी को समर्थन वापस लेने का निर्देश दिया था।

प्रतिक्रिया स्वरूप मुख्यमंत्री श्री चरण सिंह ने कांग्रेसी मंत्रियों को बर्खास्त करने की सलाह राज्यपाल को दी, जिसको राज्यपाल से स्वीकार नहीं किया। राज्यपाल द्वारा मुख्यमंत्री की सलाह मानने से इनकार कर देने के कारण राज्य में सवधानिक विवाद उत्पन्न हो गया था।

राज्यपाल द्वारा उनकी सलाह मानने से इनकार करने पर मुख्यमंत्रीने 27 सितम्बर, 1970 को एक पत्र लिखा जो उत्तर प्रदेश के रूल 13 के अनुसार था जिसके तहत उन्होंने राज्यपाल को सलाह दी थी कि जो विभाग उन कांग्रेसी मंत्रियों को सौंपे गए हैं उसको तुरन्त वे अपने अधिकार में ले रहे हैं। राज्यपाल ने उनकी इस सलाह को स्वीकार कर लिया और संबंधित मंत्रियों को सूचित कर दिया। राज्यपाल द्वारा मुख्यमंत्री द्वारा दी गयी सलाह को स्वीकार न करना संसदीय प्रजातन्त्र के सिद्धान्तों के विपरीत कदम था। जिसमें मंत्रियों को पद पर बने रहना और हटाया जाना पूर्णतः मुख्यमंत्री की इच्छा पर निर्भर करता है क्योंकि अन्य मंत्री मुख्यमंत्री के प्रसाद पर ही पद पर बने रहते हैं। राज्यपाल द्वारा की गयी कार्यवाही पूर्णतः संविधान के विपरीत थी। उस स्थिति में तब जबकि सरकार जनसंघ, समाजवादी तथा अन्य दलों ने अपना समर्थन देने की बात कही थी।

मुख्यमंत्री द्वारा दी गयी सलाह पर राज्यपाल गोपाल रेड्डी ने अटारनी जनरल श्री नॉन डे ने सलाह मांगी थी। श्री डे का विचार था कि जबकि मुख्यमंत्री का बहुमत समर्थन नहीं रहा है अतः उन्हें कोई संवैधानिक अधिकार नहीं है कि वे मंत्रियों को बर्खास्त करें और राज्यपाल के लिये कोई संवैधानिक बाधकता नहीं है कि वे इस प्रकार की किसी सलाह को मान्यता दें। राज्यपाल का यह विवेकाधिकार है कि एक बड़े घटक द्वारा समर्थन वापस लेने का प्रापणा के बाद मुख्यमंत्री से त्यागपत्र की मांग करें और ऐसी कार्यवाही संसदीय लोकतन्त्र के सिद्धान्तों के अनुरूप होगी। राज्य में जिस प्रकार की स्थिति है उसको देखते हुये राज्यपाल का यह मानना उचित होगा कि राज्य सरकार संविधान के प्रावधानों के अनुसार नहीं चलाया जा रहा है।<sup>1</sup>

1 एशियन रिवार्डर - 18 फरवरी, 1970 पृष्ठ-9383

इस प्रकार अर्दानी जर्नल की सलाह को स्वीकार करते हुए राज्यपाल ने श्री चरण सिंह से टर्म्नीफे की मांग की जिसे स्वीकार करने से श्री चरण सिंह ने इनकार कर दिया जिसके कारण राज्य में राजनैतिक उहापोह की स्थिति उत्पन्न हो गयी थी।

अनंत राज्यपाल श्री गोपाल रेड्डी ने राज्य में राष्ट्रपति शासन की सिफारिश करने लेकिन राज्य विधान सभा भंग नहीं की गयी, केवल निलम्बित रखने की सिफारिश की गयी थी। राष्ट्रपति श्री वीवी गिरी जा उस समय सोवियत रूस की यात्रा पर थे, वहीं पर राज्यपाल की रिपोर्ट भेजी गयी थी। रूस में ही उन्होंने हस्ताक्षर किये। यह पहला अवसर था जबकि राष्ट्रपति शासन संबंधी सन्तुति पर देश के बाहर हस्ताक्षर किये गये थे।

### राज्यपाल की रिपोर्ट

राज्यपाल ने राष्ट्रपति को भेजी गयी अपनी रिपोर्ट में प्रदेश में उस दौरान घटी घटनाओं का जिक्र किया था, जिससे राज्य में संवैधानिक संकट पैदा हो गया था। उनका विचार था कि राज्य में कोई भी दल स्थायी सरकार बनाने की स्थिति में नहीं था। मुख्यमंत्री द्वारा इस्तीफा ना देने से राज्य में संवैधानिक संकट और गहरा हो गया था।

मुख्यमंत्री ने यद्यपि राज्यपाल से उन्हें विधान सभा में विश्वास मत प्राप्त करने का मार्ग देने का अवसर प्रदान करने की मांग की थी, क्योंकि श्री चरण सिंह ने अन्य दलों के समर्थन से दूसरी संयुक्त सरकार बनाने का दावा किया था, जिसे राज्यपाल ने यह कहकर अस्वीकार कर दिया था कि इस बात पर वे मुख्यमंत्री के इस्तीफे के बाद ही विचार कर सकते थे। क्योंकि उनका कहना था कि “पुराने मलबे पर नयी इमारत बनाने की अनुमति कदापि नहीं दी जानी चाहिये।”

राज्यपाल ने अपनी रिपोर्ट में यह भी स्वीकार किया था कि केवल यही पर्याप्त नहीं होता कि किसी पार्टी या गुट को सदन का क्षणिक बहुमत प्राप्त रहता है लेकिन सरकार के प्रभावी कार्य संचालन के लिये यह भी आवश्यक है कि इतना बहुमत होना आवश्यक है जिससे मत विध्वंसिता के समय सरकार का अस्तित्व बना रह सके।

वास्तव में इसी प्रकार की स्थिति 1967 में राजस्थान में उत्पन्न हुयी थी जबकि राज्यपाल डॉ. सम्पूर्णानन्द ने बहुमत के संकट में अपना अनुमान लगाते समय निर्दलीय

विधायकों की गिनती करने से इनकार कर दिया था। क्योंकि राज्यपाल का विचार था कि निन्दनीय विधायक चूँकि किसी दल या विचार धारा से संबध नहीं रखते अतः उनका समर्थन वास्तविक नहीं माना जा सकता।

राज्य के पाँच प्रमुख विपक्षी दलों ने जिन्होंने सरकार बनाने का दावा किया था चेतावनी दी कि यदि राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू किया गया तो राज्य में स्थिति विस्फोटक होगी। राज्यपाल की सिफारिश को सविधान, जनतंत्र तथा जनहित के विरुद्ध बताते हुये इसकी कड़ी आलोचना की गयी थी। पाँचों विपक्षी दल जिनमें संघटन कांग्रेस, जनसंघ, मसोपा भारतीय क्रान्ति दल, स्वतंत्र पार्टी शामिल थे, ने संयुक्त प्रस्ताव में कहा था कि राज्य में कोई संवैधानिक संकट नहीं था। सरकार आगे भी चल सकती थी। किन्तु राज्यपाल ने इन्दिरा कांग्रेस को सहायता पहुँचाने के उद्देश्य से ही प्रदेश में राजनैतिक संकट पैदा करने का नाटक किया जिससे विधायकों को तोड़ने का पर्याप्त समय मिल सके। मसोपा के नेता श्री मधु लिमये ने मांग की थी कि उत्तर प्रदेश के राज्यपाल का राष्ट्रपति सविधान के अनुच्छेद 156 के अन्तर्गत बर्खास्त कर दे।

राज्य के मुख्यमंत्री श्री चरण सिंह ने राष्ट्रपति श्री वीवी गिरी को तार भेजकर मांग की थी कि जब तक वे भारत वापस आकर राज्य की वास्तविक स्थिति की जानकारी स्वयं नहीं प्राप्त कर लेते तब तक राष्ट्रपति शासन संबंधी घोषणा पर हस्ताक्षर ना करें। चरण सिंह ने राष्ट्रपति के समक्ष इस बात का भी दावा किया था कि उन्हें 425 सदस्यीय सदन में बहुमत का समर्थन प्राप्त था और विधान सभा की बैठक जो 6 अक्टूबर को प्रस्तावित थी उसमें वे अपना बहुमत सिद्ध कर देंगे।

### राज्यपाल की भूमिका

वास्तव में मामले को राज्यपाल श्री गोपाल रेड्डी की भूमिका काफी सदिग्ध नजर आती है। राज्यपाल का कदम संवैधानिक और नैतिक दोनों ही दृष्टियों से अनुचित था, जो उनकी पक्षपाती मनोवृत्ति का परिचायक था। राज्यपाल द्वारा उठाये गये कदम की राजनीतिक नेताओं और सविधान विशेषज्ञों द्वारा कड़ी आलोचना की गयी थी।



श्री एमसी सितलावाड (पूर्व अर्जनी जनरल) ने कहा कि यह बहुत ही अनुचित था कि राज्यपाल मुख्यमंत्रा में त्यागपत्र देने की माग करे जबकि सभा की बैठक कुछ ही दिन बाद जान वाली थी। राज्यपाल को सदन में बहुमत की जाँच होने तक इतजार करना चाहिये था।<sup>1</sup>

एमसी अगला का विचार था कि राज्य में मुख्यमंत्री को यह अधिकार है कि वो राज्यपाल को मंत्रिया की नियुक्ति करने व हटाये जान की सलाह दे, जार राज्यपाल मुख्यमंत्री का सलाह को केवल इस आधार पर नहीं इकार कर सकता है कि उम सदन में बहुमत का समर्थन नहीं प्राप्त है। बहुमत को सिद्ध करने का स्थान सदन है। चरण सिंह को 6 अक्टूबर, 1970 को सदन में अपना बहुमत सिद्ध करने का मौका दिया जाना चाहिये था।

संयुक्त विधायक दल ने राष्ट्रपति श्री बीबी गिरी पर मसद द्वारा महाभियोग चलाये जाने की माग की, क्योंकि उन्होंने राष्ट्रपति शासन सम्बन्धी उद्घाषणा पर हस्ताक्षर मावियन सत्र में किया था।

जेवी कृपलानी, अटल बिहारी वाजपेयी आरके देव आदि न भी राज्यपाल की भूमिका की आलोचना करते हुये कहा कि बहुमत का निर्णय आगामी 6 अक्टूबर, 1970 का होने वाली सदन की बैठक में किया जाना चाहिये था। राज्यपाल ने केन्द्रीय सत्तारूढ़ दल के हित में सभा की बैठक नहीं होने दी।

लोक सभा में श्री केसी पत ने सरकार का बचाव प्रस्तुत करते हुये कहा कि जब गठबन्धन की सरकार का प्रमुख भागीदार अपना समर्थन वापस ले ल तब अल्पमत

---

1 The Prime minister possesses the right to advise the Sovereign to dismiss a minister. According to law the minister holds office at the pleasure of the crown. He can, therefore be dismissed according to law at any movement and this prerogative is exercised solely on the advice of the P.M. such advice would be required only in the most extreme Cases where the minister insisted on retaining office and would not allow the P.M. to say that he had resigned. Sir Ivor Jennings Cabinet Government 30th edn P 207 This view has been supported by pram chopra 'The Governor shows his fist again' The free press journal Bombay edn Oct 2 1970

की सरकार को स्वयं त्याग पत्र दे देना चाहिये। उत्तर प्रदेश में श्री चरण सिंह को सत्ता में बने रहने का कोई अधिकार नहीं था जबकि कांग्रेस (आर) ने मंत्रिमण्डल से अपना सम्मान वापस ले लिया था। बहुत से सविधान विशेषज्ञ ने इस अवधि में यह तर्क पेश किया कि ग्रेट ब्रिटन में प्रधानमंत्री को मंत्रियों को नियुक्त करने व बर्खास्त करने की शक्ति को चुनाती नहीं दी जा सकती है।

इस अवधि में जो मुख्य प्रश्न है वह यह है कि क्या राज्यपाल मुख्यमंत्री को बर्खास्त कर सकता है। संवैधानिक प्रावधान यह है कि जब तक मुख्य मंत्री को सदन में बहुमत का समर्थन प्राप्त रहता है, राज्यपाल मुख्यमंत्री को बर्खास्त करने का कार्यवाही नहीं कर सकता। राज्यपाल मुख्यमंत्री को केवल दो स्थितियों में ही बर्खास्त कर सकता है -

1 जबकि सदन में सरकार के खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव पार कर दिया हो और मुख्यमंत्री इस्तीफा देने से इनकार कर दे।

2 जबकि मुख्यमंत्री एक लम्बी अवधि तक बिना किसी कारण के सभा की बैठक बुलाने से इनकार कर रहा हो।<sup>1</sup>

उत्तर प्रदेश में उपरोक्त दोनों ही परिस्थितियाँ नहीं उत्पन्न हुई थीं। मुख्यमंत्री श्री चरण सिंह ने सदन में बहुमत के समर्थन का दावा किया था, साथ ही वे सदन की बैठक में बहुमत की जाँच के लिये भी तैयार थे। वास्तव में यह मत है कि राज्यपाल श्री गोपाल रेड्डी ने मुख्यमंत्री को सदन के समक्ष बहुमत सिद्ध करने के प्रयास से रोककर संवैधानिक आचिंत्य को भंग किया था। यह स्वीकृत सिद्धान्त था कि मंत्रिमण्डल को बहुमत का समर्थन प्राप्त है या नहीं यह जाँचने का उचित स्थल सदन ही होता है।

यह ध्यान देने योग्य बात है कि राज्यपाल श्री गोपाल रेड्डी ने 1968 को भिन्न रुढ़ि उठाया था जबकि सीबी गुप्ता के नेतृत्व वाली कांग्रेसी सरकार राज्य में कार्य कर रही थी। राज्यपाल ने मंत्रिमण्डल को सदन में बहुमत सिद्ध करने के अलावा कभी नहीं बाध्य किया<sup>2</sup>

1 दि हिन्दुस्तान टाइम्स, दिसम्बर 29, 1969

2 दि हिन्दुस्तान टाइम्स अक्टूबर 30 1970

दूसरी तरफ सयुक्त मोर्च के श्री अजय मुखर्जी का राज्यपाल श्री धमवार ने इस आधार पर बर्खास्त कर दिया कि मुख्यमंत्री सदन की बैठक बुलाना नहीं चाह रहे थे क्योंकि उन्हें बहुमत के बारे में मदेह था।

उत्तर प्रदेश के समान ही स्थिति पंजाब में भी उत्पन्न हुआ था जबकि जुलाई, 1970 में जनसंघ ने अकाली-जनसंघ गठबन्धन की श्री पीएस बादल के नेतृत्व वाली सरकार में अपना समर्थन वापस ले लिया था। जिससे बादल मंत्रिमण्डल अल्पमत में आ गया था। लेकिन राज्यपाल भी डीसी पावटे ने मुख्यमंत्री से त्यागपत्र की मांग नहीं कर उन्हें सदन में अपना बहुमत सिद्ध करने का अवसर दिया था। 24 जुलाई 1970 को कांग्रेस(आर) द्वारा बहुमत परीक्षण के अवसर पर बादल मंत्रिमण्डल को समर्थन देकर सरकार गिरने से बचा लिया था।

लेकिन उपर के राज्यपाल ने अपना मत किया था कि-

1- यदि गठबन्धन का सहयोगी दल अपना समर्थन वापस ले लेता है तो इस पर सदन में इसका निर्णय नहीं किया जा सकता है।

2- वे चरण सिंह के त्याग पत्र के बाद ही सयुक्त सरकार के गठन का प्रस्ताव करेगा। चरण सिंह को मुख्यमंत्री के रूप में नहीं बने रहने देंगे क्योंकि उनका विचार था कि वे ऐसा करके पुराने मलबे पर नयी इमारत खड़ी करने की अनुमति नहीं देंगे।

वास्तव में संसदीय व्यवस्था में सरकारें तब तक सत्ता में बनी रहती हैं जबतक उन्हें सदन में बहुमत का समर्थन प्राप्त रहता है। सरकार प्रधानमंत्री या मुख्यमंत्री के नाम से ही चलायी जाती है। सदन में बहुमत वास्तव में केवल उसी दल या दलों का नहीं रहता जो कि सरकार के निर्माण के समय थी।

यह कसौटी जो कि केन्द्रीय सरकार के लिये लागू होता है जबकि केन्द्र में श्रीमती इन्दिरा गांधी के नेतृत्व वाली सरकार के सत्ता में रहने का कोई हक नहीं था जबकि कांग्रेस में विभाजन हो गया था। इस मामले में राष्ट्रपति श्री बीवी गिरी ने श्रीमती इन्दिरा गांधी से त्याग पत्र मांगने के स्थान पर उन्हें लोकसभा में बहुमत सिद्ध करने का

अवकाश प्रदान किया, क्योंकि उन्हें दूसरे दला आर कुछ निर्दलीय समस्या के समर्थन में नाक सभा में बहुमत प्राप्त हो गया था।

संसदीय व्यवस्था वाली सरकार में मुख्यमंत्री को पूर्व अधिकार हैं कि वह अपनी मंत्रिपरिषद् में इच्छानुसार फेर बदल कर सकें। प्रो. लास्की का मत है कि प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल का केंद्र बिन्दु होता है। वास्तव में डॉ. रेड्डी स्वयं अपनी भूमिका संवधान में थे। एक तरफ तो वे इस बात पर जोर दे रहे थे कि मंत्रिपरिषद् की संयुक्त जिम्मेदारी होने के कारण मंत्रिपरिषद् एक सामूहिक संगठन है, दूसरी तरफ मुख्यमंत्री की इस प्रार्थना को अस्वीकार कर दिया कि वे जिन मंत्रियों को चाहे निकाल नहीं सकते थे। इससे स्पष्ट है कि राज्यपाल अपनी काय प्रणाली में दोहरा मापदण्ड बनाये हुए थे।

उत्तर प्रदेश के मामले में यह प्रश्न आता है कि क्या अनुच्छेद 356 को लागू किया जाना उचित था ? राज्य में ऐसी स्थिति उत्पन्न नहीं हुयी थी कि राज्य में संवधानिक तंत्र विफल न गया था। राज्यपाल ने राष्ट्रपति को केवल इस आधार पर अनुच्छेद 356 को लागू करने की मंजूरी दी थी कि चरण सिंह ने त्यागपत्र की मांग करने पर त्यागपत्र नहीं दिया। राज्यपाल ने वकल्पिक व्यवस्था की तलाश नहीं की<sup>1</sup> इस प्रकार राज्य में जबकि विधान सभा का सत्र चल रहा था अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत कार्यवाही करना अनुचित था।

राज्यपाल द्वारा की गयी यह कार्यवाही कि इस संवधानिक विवाद में अर्टानी जनरल की राय ली जाये, को भी न्याय संगत नहीं ठहराया जा सकता।

भारतीय संविधान में ऐसा कोई संदर्भ नहीं है कि वे अर्टानी जनरल की राय लें और उसके कार्यान्वित करें ना ही संविधान यही प्रावधान करता है कि अर्टानी जनरल को किसी संवधानिक मामले को देखने का अधिकार है।

उत्तर प्रदेश में सितम्बर 1970 के संवधानिक स्थितियाँ का यात विषय रूप से नाच की जाय तो यह स्पष्ट होता है कि राज्यपाल ने राज्य की स्थिति को संवधानिक तंत्र में नहीं सुलझाया। यह संवधानिक व्यवहार नहीं है कि राज्यपाल मुख्यमंत्री से त्याग पत्र की मांग करें इस आधार पर कि उसके बड़े समर्थक दल ने उससे अपना समर्थन वापस ले लिया था, और गठबन्धन की सरकार अल्पमत में आ गया थी। उत्तर प्रदेश का

1. देखें 'एटानी जनरल एण्ड पॉलिटिक्स', सम्पादकीय—दि स्टेट्समैन (नयी दिल्ली) नवम्बर 27 1970

मामला विधान सभा में शांतिपूर्वक निपटाया जा सकता था यदि राज्यपाल इस मामले में जल्दाबाजी न करते हुये मामले का निर्णय अपने हाथ में न लेते और सदन को ही इस मामले का फसला लेने का हक छोड़ देते।

वास्तव में यह सत्य है कि मुख्यमंत्री को हटाने का स्थान का स्थान केवल सदन ही है। राज्यपाल मुख्यमंत्री को बर्खास्त करने की कार्यवाही तभी कर सकता है जबकि मुख्यमंत्री के खिलाफ सदन में अविश्वास प्रस्ताव पास हो गया हो या सदन में अपना बहुमत सिद्ध करने के लिये तैयार न हो।

उत्तर प्रदेश में 13 जून 1973 में पुनः राष्ट्रपति शासन लगाया गया जब कि कांग्रेसी मुख्यमंत्री श्री कमलापति त्रिपाठी ने राज्य में कानून और व्यवस्था की स्थिति बिगड़ने के कारण त्याग पत्र दे दिया था।<sup>1</sup> जो कि राज्य में प्रांतीय सशस्त्र बलों के विद्रोह के कारण पैदा हुयी थी। इसी प्रकार की स्थिति आन्ध्र प्रदेश में जनवरी 1973 में उत्पन्न हुयी जबकि कांग्रेस के मुख्यमंत्री श्री पी.वी. नर सिंहगढ़राव ने त्याग पत्र दे दिया था क्योंकि राज्य में गुल्फी आंदोलन के कारण कानून व व्यवस्था भंग हो गयी थी।<sup>2</sup> इन दोनों ही मामलों में सरकार का बहुमत का पूर्ण समर्थन प्राप्त था। वास्तव में इन दोनों ही अवसरों पर राष्ट्रपति शासन लगाये जाने का वास्तविक कारण था, नेता बदलना जैसा कि पंजाब में 1951 में किया गया था।<sup>3</sup> लेकिन पंजाब में प्रधानमंत्री श्री नहरू ऐसा करने में असफल रहे थे और उन्हें अतत विधान सभा भंग करनी पड़ी थी।<sup>4</sup> लेकिन श्रीमती गांधी अपने मतव्य को पूरा करने में सफल रही थी, जबकि उन्होंने 20 दिसम्बर, 1973 को आन्ध्र में श्री वेगेल राव को मुख्यमंत्री पद की शपथ दिलायी गयी थी।<sup>5</sup> व उत्तर प्रदेश में 8 नवम्बर 1973 को श्री एच.एन. बहुगुणा को मुख्यमंत्री पद पर आसीन कराया था।<sup>6</sup> क्योंकि प्रधानमंत्री जो कि पार्टी अध्यक्ष भी थी इन दोनों ही मुख्यमंत्रियों से नाराज थी और किसी न किस्म के वृत्तान्त के आधार पर इनसे मुक्त चाहती थी।<sup>7</sup>

1 कि स्टेट्समैन इयर बुक, 1951 पृष्ठ-180

2 ज.आर. सिवाच, 'पार्लिटिक्स ऑफ़ दिप्रैसीडेन्ट रूल इन इंडिया' पृष्ठ 278 पूर्वोद्धृत

3 ज.आर. सिवाच, भारत की राजनीतिक व्यवस्था पृष्ठ 313 में हरियाणा साहित्य अकादमी चण्डीगढ़

4 कि स्टेट्समैन इयरबुक 1951 पृष्ठ 180

5 दि टाइम्स ऑफ़ इण्डिया, 11 12 73 (दिल्ली)

6 दि टाइम्स ऑफ़ इण्डिया 9 11 73 (दिल्ली)

इस प्रकार केन्द्र के दबाव पर श्री कमलापति त्रिपाठी ने अपना त्याग पत्र राज्यपाल श्री अक्रूर अली खॉ को सौंप दिया और राज्य में कुछ समय के लिये राष्ट्रपति शासन की म्पिगि की। राज्यपाल ने मुख्यमंत्री से वकल्पिक व्यवस्था होने तक उनसे पद पर बने रहने का अनुगोध किया।

अपने त्याग पत्र के आचित्य को स्पष्ट करते हुये मुख्यमंत्री ने कहा कि उन्होंने अपने म्मिडन का इस्तीफा राज्य और देश के व्यापक हिता को देखते हुये दिया है और उनके इस निगम क पीछे किसी तरह का कोई दबाव नहीं था। उनका विचार था कि केवल राज्य का प्रशासन चलाना ही पर्याप्त नहीं होता बल्कि जिनका प्रतिनिधित्व वे कर रहे हैं, उसके व्यापक हितों का ध्यान में रखना आवश्यक होता है। राज्य में घटी पीएसी की अनुशासन हीनता के कारण उत्पन्न स्थिति के लिये उन्होंने खुद को जिम्मेदार ठहराया। श्री त्रिपाठी ने म्द्र में राज्य में उत्पन्न स्थितिया से निपटने के लिये सहायता की मांग की थी, जिसे केन्द्र द्वारा स्वीकार नहीं किया गया था। केन्द्र का विचार था कि कानून व व्यवस्था बनाये रखना राज्य का विषय होता है। अतः यदि मुख्यमंत्री यह महसूस करते हैं कि वे राज्य की स्थितिया को सामान्य नहीं बना सकते तो उन्हें तुरन्त अपना त्याग पत्र दे देना चाहिये जिससे राज्य को राष्ट्रपति शासन के अधीन रखा जा सके।

लेकिन वास्तव में केन्द्र का यह व्यवहार अनुचित था क्योंकि सविधान का अनुच्छेद 355 केन्द्र को राज्यों की रक्षा का दायित्व सौंपता है, जबकि यदि राज्य सरकार इस प्रकार केन्द्र में महायत्ना का अनुरोध करती है, उस स्थिति में केन्द्र अपनी सेनाएं भेज सकती है जिससे राज्य की स्थिति पर नियंत्रण रखा जा सके। लेकिन केन्द्र ने महत्वपूर्ण कर्तव्य का निर्वाह नहीं किया,<sup>1</sup> बल्कि पार्टियों की आन्तरिक समस्याओं को सुलझाने के लिये अनुच्छेद 356 जैसे कठोर अनुच्छेद का सहारा लिया था जबकि इसकी कोई आवश्यकता नहीं थी। क्योंकि कांग्रेस विधायक दल में

7 पुन उड़ीसा में 1976 में व उत्तर प्रदेश में 1975 में इसी प्रकार का उदाहरण प्राप्त होता है। जबकि कांग्रेस हाईकमान द्वारा पार्टियों नेता से असंतोष को कारण राष्ट्रपति शासन लागू करना पड़ा था।

1 १९९० में उत्तर प्रदेश में भी जबकि केन्द्रीय जॉच ब्यूरो ने अपना रिपोर्ट में 6 दिसम्बर का राज्य में उपद्रव का आशय व्यक्त की थी तब भी केन्द्र ने अनुच्छेद 356 के तहत अपने कर्तव्य का निर्वहन नहीं किया था। देख - एस सहाय, मेनस्ट्रीम आरचर यूज ऑफ आर्टिकल 356 दिसम्बर 1992

इस प्रकार केन्द्र के दबाव पर श्री कमलापति त्रिपाठी ने अपना त्याग पत्र राज्यपाल श्री अक्रूर अली खॉ को सौंप दिया और राज्य में कुछ समय के लिये राष्ट्रपति शासन की मिफागिरी की। राज्यपाल ने मुख्यमंत्री से वकल्पिक व्यवस्था होने तक उनसे पद पर बने रहने का अनुरोध किया।

अपने त्याग पत्र के आचित्य को स्पष्ट करते हुए मुख्यमंत्री ने कहा कि उन्होंने अपने मंत्रिमण्डल का इस्तीफा राज्य और देश के व्यापक हितों को देखते हुए दिया है और उनके इस निर्णय को पीछे किसी तरह का कोई दबाव नहीं था। उनका विचार था कि केवल राज्य का प्रशासन चलाना ही पर्याप्त नहीं होता बल्कि जिनका प्रतिनिधित्व वे कर रहे हैं, उसके व्यापक हितों का ध्यान में रखना आवश्यक होता है। राज्य में घटी पी.एस. की अनुशासनहीनता के कारण उत्पन्न स्थिति के लिये उन्होंने खुद को जिम्मेदार ठहराया। श्री त्रिपाठी ने केन्द्र से राज्य में उत्पन्न स्थिति से निपटने के लिये सहायता की मांग की थी, जिसे केन्द्र द्वारा स्वीकार नहीं किया गया था। केन्द्र का विचार था कि कानून व व्यवस्था बनाये रखना राज्य का विषय होता है। अतः यदि मुख्यमंत्री यह महसूस करते हैं कि वे राज्य की स्थितियों को सामान्य नहीं बना सकते तो उन्हें तुरंत अपना त्याग पत्र दे देना चाहिये जिससे राज्य को राष्ट्रपति शासन के अधीन रखा जा सके।

लेकिन वास्तव में केन्द्र का यह व्यवहार अनुचित था क्योंकि सविधान का अनुच्छेद 355 केन्द्र को राज्यों की रक्षा का दायित्व सौंपता है, जबकि यदि राज्य सरकार इस प्रकार केन्द्र में महायत्ना का अनुरोध करती है, उस स्थिति में केन्द्र अपनी सेनाएं भेज सकता है जिससे राज्य की स्थिति पर नियंत्रण रखा जा सके। लेकिन केन्द्र ने महत्वपूर्ण कर्तव्य का निर्वाह नहीं किया,<sup>1</sup> बल्कि पार्टियों की आन्तरिक समस्याओं को सुलझाने के लिये अनुच्छेद 356 जैसे कठोर अनुच्छेद का सहारा लिया था जबकि इसकी कोई आवश्यकता नहीं थी। क्योंकि कांग्रेस विधायक दल में

7 पुनः उड़ीसा में 1976 में व उत्तर प्रदेश में 1975 में इसी प्रकार का उदाहरण प्राप्त होता है। जबकि कांग्रेस हाईकमान द्वारा पार्टियों नेता से असंतोष को कारण राष्ट्रपति शासन लागू करना पड़ा था।

1 १९९२ में उत्तर प्रदेश में भी जबकि केन्द्रीय जॉइंट ब्यूरो ने अपना रिपोर्ट में 6 दिसम्बर को राज्य में उपद्रव का आशंका व्यक्त की थी तब भी केन्द्र ने अनुच्छेद 356 के तहत अपने कर्तव्य का निर्वहन नहीं किया था। देख - एस. सहाय, मेनस्ट्रीम, आरबर्टी यूज ऑफ आर्टिकल 356 दिसम्बर 1992

मुख्यमंत्री के खिलाफ कोई असतोष नहीं था, ना ही राज्य में इस प्रकार की अव्यवस्था थी जिसके आधार पर राष्ट्रपति शासन लगाना पड़ता।

उत्तर प्रदेश में पी.ए.सी. में मई से ही असतोष चल रहा था। इसके एक बड़े भाग ने वेतन वृद्धि की मांग को लेकर सशस्त्र विद्रोह किया था। इससे पूर्व पी.ए.सी. ने मिपाहिया का एक संगठन बनाने का भी प्रस्ताव रखा था लेकिन सरकार ने इसकी अनुमति नहीं दी थी। प्रदेश में उनकी संख्या करीब 40 हजार थी जो प्रदेश के सभी शहरों और कस्बों में बिखरे हुए थे।

मई में ही कुछ पी.ए.सी. के सिपाहियों ने लखनऊ विश्वविद्यालय में उत्पन्न हिंसा के दौरान उपद्रवी छात्रों का साथ दिया था, जिससे स्थिति काफी गंभीर हो गयी थी, जबकि उनकी तेनाती स्थिति पर नियंत्रण रखने के लिये की गयी थी। स्थिति की गंभीरता का देखते हुये सेना जुलानी पड़ी थी। इस प्रकार उत्तर प्रदेश में सना आर पी.ए.सी. के बीच बन्दूकों से लड़ाई लड़ी जाने लगी थी, जिसको रोकने के लिये कई प्रभावी कदम नहीं उठाया जा रहा था।

इन सबको को देखते हुये श्रीमती इंदिरा गांधी ने श्री त्रिपाठी को त्याग पत्र देने का निर्देश दिया जिसकी मांग कांग्रेसी असंतुष्टों द्वारा भी की जा रही थी। इस प्रकार 12 जून 1973 को श्री त्रिपाठी ने अपना त्याग पत्र राज्यपाल को साप दिया।

13 जून को राज्य विधान सभा को निलम्बित कर दिया गया और इस प्रकार राज्य में सामान्य स्थिति बहाल होते ही 8 नवम्बर 1973 को राष्ट्रपति ने उद्घोषणा द्वारा राज्य विधान के सभा के निलम्बन आदेश वापस ले लिया, जबकि श्रीमती इंदिरा गांधी द्वारा मनोनीत, केन्द्रीय सचिव मंत्री श्री बहुगुणा को राज्य का मुख्यमंत्री नियुक्त किया गया।

यद्यपि राज्य में पी.ए.सी. के विद्रोह के कारण जन जीवन असुरक्षित हो गया था लेकिन वास्तव में ऐसी स्थिति नहीं थी कि राष्ट्रपति शासन लागू किया जाता। इसके दो मुख्य उद्देश्य थे—1 कानून व्यवस्था को पुन बहाल करना 2—अन्तरा पार्टी क्लर का निपटारा करना।



मुख्यमंत्री के खिलाफ कोई असतोष नहीं था, ना ही राज्य में इस पत्र की अव्यवस्था थी जिसके आधार पर राष्ट्रपति शासन लगाना पड़ता।

उत्तर प्रदेश में पीएसी में मई से ही असतोष चल रहा था। इसके एक बड़े भाग ने वेतन वृद्धि की मांग को लेकर सशस्त्र विद्रोह किया था। इससे पूर्व पीएसी ने मिपाटिया का एक संगठन बनाने का भी प्रस्ताव रखा था लेकिन सरकार ने इसकी अनुमति नहीं दी थी। प्रदेश में उनकी संख्या करीब 40 हजार थी जो प्रदेश के सभी शहरों और कस्बों में बिखरे हुए थे।

मई में ही कुछ पीएसी के सिपाहियों ने लखनऊ विश्वविद्यालय में उत्पन्न हिंसा के दौरान उपद्रवी छात्रों का साथ दिया था, जिससे स्थिति काफी गंभीर हो गयी थी, जबकि उनकी तेनाती स्थिति पर नियंत्रण रखने के लिये की गयी थी। स्थिति की गंभीरता का देखते हुये सेना जुलानी पड़ी थी। इस प्रकार उत्तर प्रदेश में सना जा रहा पीएसी के बीच बन्दूकों से लड़ाई लड़ी जाने लगी थी, जिसको रोकने के लिये कई प्रभावी कदम नहीं उठाया जा रहा था।

इन सबको को देखते हुये श्रीमती इंदिरा गांधी ने श्री त्रिपाठी को त्याग पत्र देने का निर्देश दिया जिसकी मांग कांग्रेसी असंतुष्टों द्वारा भी की जा रही थी। इस प्रकार 12 जून 1973 को श्री त्रिपाठी ने अपना त्याग पत्र राज्यपाल को साप दिया।

13 जून को राज्य विधान सभा को निलम्बित कर दिया गया और इस प्रकार राज्य में सामान्य स्थिति बहाल होते ही 8 नवम्बर 1973 को राष्ट्रपति ने उद्घोषणा द्वारा राज्य विधान के सभा के निलम्बन आदेश वापस ले लिया, जबकि श्रीमती इंदिरा गांधी द्वारा मनोनीत, केन्द्रीय सचिव मंत्री श्री बहुगुणा को राज्य का मुख्यमंत्री नियुक्त किया गया।

यद्यपि राज्य में पीएसी के विद्रोह के कारण जन जीवन असुरक्षित हो गया था लेकिन वास्तव में ऐसी स्थिति नहीं थी कि राष्ट्रपति शासन लागू किया जाता। इसके दो मुख्य उद्देश्य थे—1 कानून व्यवस्था को पुन बहाल करना 2—अन्तरा पार्टी क्लर का निपटारा करना।

श्री कमलापति त्रिपाठी के स्थान पर एचएन बहुगुणा का मनानीत ऋ श्रीमती गाधी न कांग्रेस को पुन सुदृढ करने मे सफलता प्राप्त कर ली थी, जो बहुत स कारणों से कमजोर पड़ गयी थी। जिससे फरवरी 1974 के चुनावों मे पुन संयुक्त तस्वार पेश कर सके।

फरवरी 1974 को राज्य विधान सभा के लिये हुये चुनावों के पश्चात कांग्रेस 425 स्थानों में से 215 स्थान प्राप्त कर सत्ता में आयी। श्री एचएन बहुगुणा राज्य के पुन मुख्यमंत्री नियुक्त किये गये। इसी प्रकार के मामले की पुनरावृत्ति पुन 1975 में हुयी जबकि श्री बहुगुणा का पद से हटाने के लिये राज्य को राष्ट्रपति शासन के अधीन रखा गया।

उत्तर प्रदेश को चौथी बार राष्ट्रपति शासन के अधीन नवम्बर 1975 में करना पड़ा जबकि कांग्रेसी मुख्यमंत्री ने कांग्रेस हाईकमान के निर्देश पर अपने पद से त्याग पत्र दे दिया था।<sup>1</sup> इससे पूर्व पंजाब में जहाँ सबसे पहले सर्वप्रथम राष्ट्रपति शासन लागू किया गया था उसका कारण भी यही थी। कांग्रेस जब कांग्रेस ने गुटबन्दी की राजनीति का आशय लेते हुये राज्यों के मुख्यमंत्री को हटाया था।

8 नवम्बर 1973 को उत्तर प्रदेश के मुख्यमंत्री का पद ग्रहण करने वाले श्री एचएन बहुगुणा ने नवम्बर 1975 में अपने पद से इस्तीफा दे दिया।<sup>2</sup> अपना त्याग पत्र दते हुये बहुगुणा ने कहा कि हाईकमान के आदेशों पर ही उन्होंने राज्य के नेतृत्व की कमान संभाली थी और उन्हीं के आदेश पर वे अपना पद त्याग रहे हैं। शेष बातों का फसला जनता के हाथों सुपुर्द कर दिया था।<sup>3</sup>

श्री बहुगुणा को राज्य का मुख्यमंत्री पार्टी असंतुष्टों के कड़े विरोध के बावजूद बनाया गया था। क्योंकि कांग्रेस पार्टी का केन्द्रीय नेतृत्व विशेष रूप से प्रधानमंत्री श्रीमती इन्दिरा गाधी के विश्वसनीय व्यक्ति थे। लेकिन बाद में हाईकमान द्वारा ही उनकी छुड़ी कर दी गयी। क्योंकि उन्होंने अपने आप काम करना शुरू कर दिया और उत्तर प्रदेश में ठोस संगठनात्मक आधार बना लिया था जिसकी अनुमति श्रीमती इन्दिरा गाधी कभी नहीं दे सकती थीं।<sup>4</sup>

1 जेआर सिवाच पालिटिक्स ऑफ दी प्रेसीडेंट रूल इन इंडिया पृष्ठ- 369

2 राज्या में राष्ट्रपति शासन पृष्ठ 90 पूर्वोद्धृत

3 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया 29.11.1975

4 १९७६ का उड़ीसा का उद्वारण इसी कथन की पुष्टि करता है।

वास्तव में यह इंदिरा गांधी का नीति का एक महत्वपूर्ण पक्ष था कि उनका विश्वास था कि उनका पिता जवाहर लाल नेहरू की नीति का ही अनुसरण कर रही थी।<sup>1</sup> नेहरू ने तो कामगार योजना के तहत केवल कुछ केन्द्रीय मंत्रिमण्डल के मंत्रियों को हटाया था। लेकिन इंदिरा गांधी ने 1969 के बाद मुख्यमंत्रियों को अपनी मर्जी से नियुक्त किया, बनाये रखा और उन्हें इच्छानुसार हटा लिया। वास्तव में उन्हें कार्य प्रणाली का एक अहम हिस्सा था। वास्तव में उनके शासनकाल में मुख्यमंत्री पद का ही बाता पर तय किया जाता था या तो मुख्यमंत्री स्वयं उनके द्वारा मनोनीत हो। वह नाम मात्र के नेता बना रहे और अपनी स्वतंत्र राजनीतिक शक्ति का प्रदर्शन ना कर सके। उन्होंने राज्य स्तर पर एक घटक को दूसरे के खिलाफ लड़वाया। अपना हित सिद्ध हो जाने के बाद वह सदैव एक मुख्यमंत्री के साथ दगा कर किसी आर के पक्ष में हो सकती थी क्योंकि कानून में हमेशा अनेक होते थे।

लेकिन उत्तर प्रदेश में श्री बहुगुणा के त्याग पत्र के बाद तत्काल ही कोई नेता नहीं चुना जा सका। इस अनिश्चय की स्थिति में उत्तर प्रदेश में राज्यपाल श्री चेंना रेड्डी द्वारा राज्य विधान सभा निलम्बित कर दी गयी। उत्तर प्रदेश में जहाँ कांग्रेस पार्टी को पूर्ण बहुमत प्राप्त था। विधायक दल द्वारा कोई नया नेता न चुने जाने के कारण राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया जबकि राज्य में संवैधानिक तंत्र संचारु रूप से चल रहा था।

राष्ट्रपति द्वारा जारी की गयी घोषणा में कहा गया था कि उत्तर प्रदेश के राज्यपाल की रिपोर्ट तथा अन्य सूत्रों से प्राप्त सूचना के आधार पर वह इस बात से सतुष्ट है कि राज्य में ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गयी है कि राज्य की सरकार विधान की व्यवस्था को अनुरूप नहीं चल सकती। राज्य में वैकल्पिक व्यवस्था होने का राष्ट्रपति शासन लागू किया गया था।

उत्तर प्रदेश में 30 नवम्बर 1975 को लगाये गये राष्ट्रपति शासन का समापन 21 जनवरी 1976 को हुआ जबकि केन्द्रीय नेतृत्व द्वारा मनोनीत श्री नारायण दत्त तिवारी को राज्य का मुख्यमंत्री नियुक्त किया गया जो कि बहुगुणा के मंत्रिमण्डल में वित्त मंत्री थे।<sup>2</sup>

1 पंजाब का उद्वहरण 1951

2 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया 21.1.1976

## उड़ीसा 1961

उड़ीसा में शुरू से ही राजनीतिक स्थिरता का अभाव रहा है। चूँकि इस राज्य में बहुत सी देशी रियासते थीं अतः लोगों के ऊपर सामंतशाही राजनीति का प्रभाव था। इसके अलावा इस राज्य की आबादी में जनजातियों का विशेष हिस्सा है, अतः ये जातियाँ अपनी विशिष्ट सामाजिक स्थितियों को कायम रखना चाहती थीं। इस तरह झारखण्ड पार्टी के लिए एक राजनीतिक आधार प्रस्तुत किया। 1957 के आम चुनावों के बाद विभिन्न दलों की स्थिति इस प्रकार थी।

कुल स्थान	140
कांग्रेस	56
गणतन्त्र परिषद	51
प्रजासोशलिस्ट पार्टी	11
कम्युनिस्ट पार्टी	1
निर्दलीय	7
कुल	126 <sup>1</sup>

लेकिन चुनावों के बाद कोई भी दल विधान सभा में पूर्ण बहुमत प्राप्त करने में सफल नहीं हुआ<sup>2</sup> लेकिन कांग्रेस सदन में अकेला सबसे बड़ा दल था। सबसे बड़े दल के सिद्धान्त के आधार पर राष्ट्रपति श्री वाई.एन. सुथानकर ने कांग्रेस विधायक दल के नेता श्री हरे कृष्ण मेहता को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया<sup>3</sup> कांग्रेसी मंत्रिमण्डल राज्य में पदारूढ़ होने के कुछ ही दिनों बाद तक बिना किसी अवरोध के चलता रहा लेकिन गणतन्त्र परिषद व कांग्रेस पार्टी के सदस्यों की संख्या में ज्यादा अंतर नहीं था। अतः बराबर की स्थिति बनी हुयी थी। एक दल के सदस्यों का दोनों दलों के पक्ष में निष्ठाये बदलने का सिलसिला चलता रहा। दलगत निष्ठाये जल्दी बदल रही थी कि कांग्रेस सरकार द्वारा राज्य का प्रशासन चलाना एक प्रकार से मुश्किल काम हो गया था।

1 फ्रैंक्शनल पॉलिटिक्स इन इण्डिया जे.के. महापात्रा पृष्ठ 136

2 भारत 1961 पृष्ठ-475

3 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया 14 फरवरी 1961, इस सिद्धान्त का प्रतिपादन सर्वप्रथम आन्ध्रप्रदेश में 1954 में राज्यपाल श्रीप्रकाश ने किया था।

स्थितिर्था उस समय बहुत कठिन हो गयी जब मुख्यमंत्री श्री हर कृष्ण मेहताव ने अपना इस्तीफा राज्यपाल के समक्ष प्रस्तुत किया, लेकिन राज्यपाल श्री वाईएन सुथानकर ने उनसे त्याग पत्र वापस ले लेने का अनुरोध किया और मुख्यमंत्री ने अपना इस्तीफा वापस ले लिया<sup>1</sup>

राजनीतिक अस्थिरता से त्रस्त श्री हरे कृष्ण मेहताव ने गठबन्धन की सरकार बनाने का प्रस्ताव रखा। मई 1959 को कांग्रेस और गणतन्त्र परपद की मिलीजुली सरकार बना जो देश की पहली गठबन्धन की सरकार थी<sup>2</sup> जिसमें राष्ट्रपति पार्टी कांग्रेस का गठबन्धन एक क्षेत्रीय दल गणतन्त्र परिषद के साथ हुआ था। इस गठबन्धन की सरकार का मुख्यमंत्री भी श्री मेहताव ही बने। गठबन्धन की सरकार अपना कार्य काफी अच्छी तरह से कर रही थी। राज्य का प्रशासनिक तंत्र भी सुचारु रूप से चल रहा था। दोनों दलों में अच्छा सहयोग तथा सामंजस्य दिखायी दे रहा था। सरकार का कार्य ऋग्वेद एक साल ना माह ही मुश्किल से चल पाया, जबकि गठबन्धन की सरकार में मतभेद उभर कर सामने आया। तुरन्त का प्रभावी मुद्दा तो यह था कि यह साझा सरकार कब तक चल पायेगी। कांग्रेस बजट सत्र के अंत तक ही गठबन्धन के बने रहने देने के विचार रखती थी तथा दूसरी ओर गणतन्त्र परिषद के नेता तथा वित्त मंत्री भीम सिंह देव यह दबाव बनाये हुये थे कि उन्हें इस बात की गारंटी दी जाय कि अगले आम चुनाव के छ माह पूर्व तक सरकार बनी रहे तभी वे विधान सभा में बजट प्रस्तुत करने के लिये तैयार थे।<sup>3</sup> 22 फरवरी 1961 को श्री मेहताव ने कांग्रेस व गणतन्त्र परिषद की साझा सरकार का त्याग पत्र राज्यपाल श्री वाईएन सुथानकर को प्रस्तुत कर दिया।<sup>4</sup> त्याग पत्र का कारण प्रस्तुत करने पर श्री मेहताव ने कहा कि प्रजातांत्रिक व्यवस्था में साझा सरकार को आम चुनाव

1 दि टाइम्स आफ इंडिया 14 फरवरी 1961, इस सिद्धान्त का प्रतिपादन सर्वप्रथम आन्ध्र प्रदेश में 1954 में राज्यपाल श्रीप्रकाश ने किया था।

2 इससे पूर्व पेप्सू पंजाब विपक्षी गठबन्धन संयुक्त दल की सरकार बनी थी जिसमें कांग्रेस दल भागीदार नहीं था।

3 दि टाइम्स आफ इंडिया, 27 फरवरी 1961

4 वही 22 फरवरी 1961

म पूर्व त्याग पत्र द दना चाहिये जिससे वि आगे क लिय अपना पाटी क हित म काय करन व रणनीति बनाने के लिये स्वतन्त्र हो। राज्यपाल ने गणतन्त्र परिषद का यह बात ज्ञात करा दी थी कि वे दूसरे मन्त्रिपरिषद को अवसर दे सकते ह। लेकिन सभी दलो ने इस प्रस्ताव को स्वीकारने से इनकार कर दिया। क्योंकि वास्तव मे यदि उड़ीसा म ऐसा करना सम्भव होता तो पूर्व मे ही कांग्रेस पार्टी को गणतन्त्र परिषद के साथ व गणतन्त्र परिषद का कांग्रेस के साथ गठबन्धन नहीं होता।

अत 25 फरवरी 1961 को राष्ट्रपति ने राज्यपाल की रिपोर्ट मिलने पर राज्य म सविधान की धारा 356 के अन्तर्गत राष्ट्रपति शासन सम्बन्धी उद्घोषणा जारी कर दी। राज्यपाल ने अपनी रिपोर्ट म इस बात की सिफारिश की थी कि राज्य म संवैधानिक तन्त्र विफल होने के कारण राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया जाय।<sup>1</sup>

राष्ट्रपति द्वारा उद्घोषणा जारी करने से पूर्व केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल ने अपनी बैठक म राज्यपाल की रिपोर्ट पर विचार विमर्श किया। मन्त्रिमण्डल न राज्य की परिस्थितियों को देखते हुये राष्ट्रपति से राज्य का शासन अपने हाथ मे लेने की सलाह दी। तत्पश्चात राष्ट्रपति ने तत्सम्बन्धी उद्घोषणा पर हस्ताक्षर कर दिया।

### राष्ट्रपति शासन का कारण

मुख्यमंत्री डॉ हरे कृष्ण मेहताव द्वारा अपने 11 सदस्यीय मन्त्रिमण्डल के त्याग पत्र के बाद राज्य म कोई भी दल सरकार बनाने की स्थिति मे नहीं थी, क्योंकि उड़ीसा के कांग्रेसी विधायकों ने यह धमकी दी थी कि यदि राज्य मे कांग्रेस व गणतन्त्र मन्त्रिमण्डल क भग होने के पश्चात कांग्रेसी सरकार का प्रयास किया जाता है तो वे विधान सभा की सदस्यता से इस्तीफा दे दंग।<sup>2</sup>

वास्तव म मिश्रित मन्त्रिमण्डल का विखराव 1962 मे होने वाले आम चुनावों की तयारी के कारण शुरू हुआ था, क्योंकि मिश्रित मन्त्रिमण्डल ने राज्य मे 21 माह तक जिस प्रकार सहयोग की नीति अपना कर शासन का संचालन किया था, वह अपने आप मे एक

1 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया 27 फरवरी 1961

2 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया, 27 फरवरी 1961

उदाह्रित था। लेकिन आगामी चुनावों के मद्दे नजर दोनों ही दल राज्य में अपना स्वतन्त्र मंत्रिमण्डल बनाय जाने के प्रयास में थे और इस दौरान दोनों ही दल एक दूसरे के ऊपर आरोप प्रत्यारोप कर रहे थे, जिससे मिश्रित सरकार का बने रहना असंभव हो गया था। केरल की भाँति उड़ीसा में भी जबरदस्त गुटवदी और मतभेद पैदा हो गये थे जहाँ प्रजा समाजवादी दल और कांग्रेस का मिश्रित मंत्रिमण्डल पदार्पण था।

वास्तव में इस पूरे मामले के पीछे कांग्रेस की अन्दर की राजनीति ही थी जिसके कारण मिश्रित मंत्रिमण्डल का पतन हुआ। प्रदेश कांग्रेस का एक गुट शुरू से ही राज्य में मिश्रित मंत्रिमण्डल का विरोधी था और उसे भग करने के लिये सदैव ही प्रयत्नशील था। इस गुट के नेता श्री विजयानन्द थे। श्री विजयानन्द का ध्येय श्री मेहताव को अपदस्थ करना था, और अतः उन्हें सफलता भी मिल गयी। वास्तव में उनका उद्देश्य कांग्रेसी मंत्रिमण्डल का निर्माण था। अतः मिश्रित मंत्रिमण्डल को अपदस्थ कराने में श्री विजयानन्द का बहुत बड़ा हाथ रहा था, साथ ही ऐसी परिस्थितियाँ पैदा कर दी थी कि श्री मेहताव की अपने मंत्रिमण्डल का इस्तीफा देने के लिये मजबूर होना पड़ा।

8 मार्च 1961 को लोकसभा में उड़ीसा में राष्ट्रपति शासन के प्रस्ताव को पास कराने हेतु प्रस्तुत किया गया जिसपर दो दिन तक बहस के पश्चात् लोक सभा ने पास कर दिया।

तत्कालीन गृहमंत्री श्री लाल बहादुर शास्त्री ने औचित्य प्रस्तुत करते हुये कहा कि कांग्रेस यह नहीं चाहती थी कि साझा सरकार चलती रहे<sup>1</sup> उन्होंने सह भी कहा कि इसका दूसरा कारण भी था। आम चुनाव तक ही साझा सरकार कार्य कर सकती था क्योंकि चुनावों के समय अपनी नीतियों तथा सिद्धान्तों को अपने तरीके से स्पष्ट करता है।

इस पर तीखी प्रतिक्रिया व्यक्त करते हुये श्री अशोक महता ने कहा कि मंत्री जो एक खतरनाक सिद्धान्त का प्रतिपादन कर रहे हैं, जिससे भविष्य में कोई भी दल कांग्रेस के साथ सहयोग के लिये तैयार नहीं होगा। इस प्रकार का खेल हा जायेगा जिसके नियम केन्द्रिय सत्तारूढ़ दल के अनुसार निर्धारित होंगे।<sup>2</sup>

1 लोक सभा वाद विवाद 8361, कॉलम 2180-2181

2 वही

उड़ीसा के सासद श्री चिन्तामणि पापिग्रही ने इस कदम पर अफसोस जाहिर करते हुए कहा कि मुख्यमंत्री या वित्त मंत्री एक भी विधेयक प्रस्तुत करते को तैयार नहीं ह। जिससे राज्य के हित में है जिसको आधार बनाकर सरकार गठित की गयी थी, यह निश्चित रूप से गैर जिम्मेदारी की सीमा है। श्री एच.एन. मुखर्जी ने यह दलील प्रस्तुत की कि उड़ीसा के सभी सासदों की समिति बता दी जाय जो कि राष्ट्रपति शासन के दौरान राज्य के प्रशासन को चलाने में राज्यपाल की मदद करे। उन्होंने यह स्पष्ट किया कि जब राज्य में संविधान के अन्तर्गत राष्ट्रपति राज्य का प्रशासन अपने हाथ में लेता हो यह उस तरह की कार्यवाही नहीं है जो भारत शासन अधिनियम 93 में था। वरन् हमारे संविधान का प्रावधान अमेरिका के संघीय व्यवस्था के अनुरूप है जिसके अन्तर्गत किसी विशेष राज्य में संवैधानिक मशीनरी विफल होती है ऐसी स्थिति में केन्द्र या राष्ट्रपति सामने आते हैं यह सुनिश्चित करने के लिये कि ऐसी स्थिति में उत्तरदायी तब अच्छी तरह से कार्य करे जो कि लोगों के प्रतिनिधि हो तथा जिम्मेदारी से प्रशासन में सहयोग प्रदान करे। अतः राष्ट्रपति का केवल यही कर्तव्य नहीं है कि वह अपने सलाहकारों की राय पर ही कार्य करे वरन् उस राज्य के सासदों की सलाह भी उसे अनिवार्य रूप से लेना चाहिये। इस सुझाव को स्वीकार करते हुये श्री लाल बहादुर शास्त्री ने कहा कि संसदीय समिति उड़ीसा के विधायकों में से ही गठित की जायेगी जैसाकि पहले केरल में किया गया था। उड़ीसा के सासदों तथा अन्य सासदों को मिलाकर यह समिति बनायी जायेगी।<sup>1</sup>

राज्य सभा जिसमें कि 28 मार्च 1961 को इस प्रस्ताव पर अपनी स्वीकृत दी शास्त्री जी ने यह सूचना दी कि उड़ीसा में जून 1961 को शुरू में चुनाव कराया जायेगा। चूँकि राज्य के राज्यपाल स्वयं ही बहुत अनुभवी प्रशासक थे, जो शीघ्र ही केन्द्र के कैबिनेट सचिव के पद से पदमुक्त हुये थे, ने अपने सहयोग के जिस किसी सलाहकार की नियुक्त आवश्यक नहीं समझा अतः उड़ीसा में राष्ट्रपति शासन लगाये जाने के पश्चात् कोई भी सलाहकार नहीं नियुक्त हुआ।

## उड़ीसा 1971

उड़ीसा में पुनः राष्ट्रपति शासन श्री आर.एन. सिंह देव मंत्रिमण्डल का विधान सभा के बहुमत का समर्थन खो देने के पश्चात् मुख्यमंत्री के त्यागपत्र के बाद लगाया गया

1 फ्रेक्शनल पॉलिटिक्स इन इंडिया, पूर्वाधृत, पृ



इससे पूर्व उड़ीसा में जन कांग्रेस ने 5 जनवरी को 46 माह पुरानी स्वतन्त्र जन कांग्रेस गठबन्धन से अपना समर्थन वापस ले लिया था।<sup>1</sup> जन कांग्रेस के अध्यक्ष श्री पवित्र मोहन ने राज्यपाल डॉ एस.एस. असारी से मिलकर उन्हें स्वतन्त्र दल सरकार से अपना समर्थन वापस लेने की सूचना दी थी। जन कांग्रेस ने राज्यपाल से विधान सभा भग करने का अनुरोध किया था जिससे लोकसभा चुनावों के साथ राज्य विधान सभा के चुनाव भी कराये जा सकें।

इससे पूर्व 1967 के चुनावों के बाद स्वतन्त्र जन कांग्रेस का मिला जुला मंत्रिमंडल श्री आर.एन. सिंह देव के नेतृत्व में सत्ता में आयी थी। लेकिन मुख्यमंत्री श्री आर.एन. सिंह देव ने सभा में पूर्व बहुमत का दावा किया था और विधान सभा में बहुमत सिद्ध करने के लिये तैयार थे, लेकिन साथ ही उन्होंने यह भी स्वीकार किया था कि जन कांग्रेस द्वारा समर्थन वापस ले लेने के कारण राज्य मंत्रिमंडल में अन्तर्कलह व्याप्त हो गया था लेकिन श्री देव ने इस्तीफा देने से इनकार कर दिया था उनका कहना था कि उनकी अल्पमत सरकार तब तक अपने पद पर बनी रहेगी जब तक उन्हें विधान सभा से बाहर नहीं फेंक दिया जाता<sup>2</sup> इस प्रकार मुख्यमंत्री द्वारा जो कि जन कांग्रेस द्वारा समर्थन वापस लिये जाने के कारण अल्पमत में आ गये थे के द्वारा इस्तीफा देने से इनकार करने के कारण संवैधानिक विवाद उत्पन्न हो गया था।

उड़ीसा की विधान सभा की बैठक 15 जनवरी को बहुमत सिद्ध करने व राज्य का आगामी बजट पेश करने हेतु बुलायी गयी थी। स्वतन्त्र पार्टी के 140 सदस्यीय सदन में अध्यक्ष को लेकर 49 सदस्य थे। लेकिन इस सदन में पूर्ण समर्थन की आशा ना देखते हुए श्री सिंहदेव ने 9 जनवरी को हा अपना इस्तीफा राज्यपाल डॉ एस.एस. असारी को सौंप दिया था, साथ ही

1 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया, 6 जनवरी 1971

2 फ्रैक्शनल पॉलिटिक्स इन इण्डिया, जे के महापात्रा पृष्ठ 165 चूग पब्लिकेशन इलाहाबाद 1985

श्रा दव न राज्यपाल स विधान सभा भग क राज्य म लोकसभा चुनाव क साथ चुनाव कराने का मिफागिश की थी<sup>1</sup>

लेकिन राज्यपाल ने मुख्यमंत्री द्वारा भग करने की सिफारिश नहीं स्वीकार की गयी। क्योंकि उनका विचार था कि ऐसी सलाह तभी स्वीकार की जा सकती है जबकि राज्य में कोई वैकल्पिक सरकार बनाने की सम्भावना ना हो लेकिन विभिन्न दलों से विचार विमर्श के बाद राज्यपाल डॉ असारी इस निष्कर्ष पर पहुँचे कि राज्य में नयी सरकार के गठन तक विधान सभा निलम्बित रखी जाये और उसी दिन उड़ीसा अनु 356 के तहत राष्ट्रपति शासन के अधीन कर दिया गया, लेकिन राज्यपाल अतः इस निष्कर्ष पर पहुँचे कि राज्य में पुन नये मन्त्रिमण्डल का गठन संभव नहीं है अतः राज्य विधान सभा भंग करने का निर्णय ले लिया गया, वास्तव में यह निर्णय राज्य में सरकार की वर्खास्ती के बाद प्रशासनिक शृंखला को दूर करने के लिये लिया गया था। राष्ट्रपति को भेजी अपनी रिपोर्ट में राज्यपाल ने कहा था कि वे इस बान से सतुष्ट हैं कि राज्य में कोई विकल्प की सरकार बनने की संभावना नहीं है। अतः राज्य में सभा भंग कर राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया जाय। राज्य विधान सभा 23 जनवरी को भंग कर दी गयी। इस प्रार 11 जनवरी को जारी उद्घाषणा का प्रतिसहार कर दिया गया तथा 23 जनवरी को नयी उद्घोषणा जारी की गयी, जिसके द्वारा राज्य विधान सभा को भंग कर दिया गया। उसी दिन राज्य में मध्यावधि चुनाव की घोषणा भी कर दी गयी जो कि 5 मार्च 1971 को लोक सभा के चुनावों के साथ होने थे।

1 आन 10 जनवरी 1971

2 वास्तव में राज्यपाल ने सभा भंग ना करने की मुख्यमंत्री की सिफारिश इस आधार पर नहीं मानी थी क्योंकि सत्तारूढ़ कांग्रेस विधायक दल के हरे कृष्ण महताब न बहुमत का सर्वधन का दावा किया था उल्लेखनीय है कि सर्वोच्च न्यायालय को भी विचार है कि मसद की मजूरी के बाद ही सभा भंग की जानी चाहिये एआईआर 1993

जनवरी 1971 को जारी किया गया राष्ट्रपति शासन 3 अप्रैल 1971 की चुनावों के बाद समाप्त कर दिया गया जबकि नवगठित उड़ीसा संयुक्त मोर्चा की विधायी पार्टियों के नेता श्री विश्वनाथ दास ने मुख्यमंत्री पद ग्रहण किया<sup>1</sup>

### उड़ीसा 1973

14 मार्च 1971 में उड़ीसा विधान सभा के लिये सम्पन्न हुये चुनावों में पुनः कोई भी दल पूर्ण बहुमत प्राप्त करने में असफल रहा। 140 सदस्यीय सदन में विभिन्न दलों की स्थिति निम्न प्रकार से थी

कांग्रेस	51
स्वतन्त्र पार्टियाँ	37
उत्कल कांग्रेस	31
प्रजा मोशलिस्ट	4
सी पी आई	34
झारखण्ड	4
सी पी आई एम	2
कांग्रेस (ओ)	1
जन कांग्रेस	1
निर्दलीय	4 <sup>2</sup>

उड़ीसा चुनावों के परिणाम एक बार पुनः गठबन्धन की सरकार बनने की संभावना बनाने थे। राज्य चुनावों के परिणामों को देखते हुये उड़ीसा के राज्यपाल डॉ एसएस असादी ने सबसे बड़े दल के सिद्धान्त के आधार पर कांग्रेस को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया<sup>3</sup>

1 एशियन रिविडर 1-7 जुलाई (1856) 1971

2 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया, 18 मार्च, 1971

3 सबसे बड़ा दल के सिद्धान्त के आधार पर सरकार बनाने की परम्परा का शुरुआत 1952 में मद्रास में हुयी। पुनः 1967 में राजस्थान में इसका उदाहरण प्राप्त होता है जबकि तत्कालीन राज्यपाल डॉ सम्पूर्णानन्द ने बहुमत का सत्रध में अपना अनुमान लगाते समय निर्दलीय विधायकों का गिनता करने से इनकार कर दिया था कांग्रेस की जब की बहुमत में नहीं थी सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया था।

लफ़िन काग्रम पार्टी उत्कल कांग्रेस का अपने दल में पहले विलय करना चाहता थी उसका बाद राज्य सरकार बनाने के लिये उत्सुक थी।

लेकिन उत्कल कांग्रेस के नेता श्री बीजू पटनायक ने विलय की सम्भावना से इन्कार कर दिया और कहा कि उनकी पार्टी राज्य में कांग्रेसी सरकार का समर्थन करेगी यदि राज्य में श्रीमती नन्दनी सत्यधी के नेतृत्व में सरकार बने।

प्रादेशिक सतरुढ़ कांग्रेस के संयोजक श्री विनायक आचार्य ने कांग्रेस के नेतृत्व वाले किसी संयुक्त मंत्रिमण्डल के लिये किसी प्रकार की सोदेबाजी से इनकार किया। यदि राज्य में संयुक्त सरकार नहीं बन पाती तो वे विपक्ष में बैठना पसंद करेंगे लेकिन उन्हें दल बदल स्वीकार नहीं है।

कांग्रेस विधायक दल के नेता डॉ. हरे कृष्ण मेहताव, जिन्होंने 140 सदस्यीय मन्त्र म बहुमत का समर्थन का दावा किया था कहा कि यदि सबसे बड़े दल के नेता का रूप में सरकार बनाने के उनके अधिकार को चुनौती दी गयी तो उनकी पार्टी राज्य में दुबारा चुनाव कराना पसंद करेगी। उत्कल कांग्रेस के अध्यक्ष श्री नीलमणि रावत राव ने डॉ. मेहताव की राज्य में स्थायी सरकार बनाने में सहयोग देने के अनुरोध को अस्वीकार कर दिया। उड़ीसा के राज्यपाल डॉ. एसएस असारी ने राज्य में किसी दल द्वारा सरकार बनाने की स्थिति में न होने के कारण राज्य में राष्ट्रपतिशासन की सिफारिश कर दी।

राज्यपाल ने राष्ट्रपति को भेजी गयी अपनी रिपोर्ट में कहा कि राज्य में जबकि वर्तमान में राष्ट्रपति शासन लागू है पुन कुछ समय के लिए राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया जाय क्योंकि इससे उन्हें मंत्रिमण्डल के गठन की सम्भावना का पता लगाने में सहूलियत जागा। इस प्रकार राज्य में 11 जनवरी से जारी राष्ट्रपति शासन की उद्घोषणा जिसकी अवधि 23 मार्च को समाप्त होनी थी पुन 24 मार्च से राष्ट्रपति शासन लागू करने के लिये नयी उद्घोषणा जारी की गयी।

दूसरी तरफ 24 मार्च, 1971 को उत्कल कांग्रेस 'स्वतन्त्र पार्टी' व झारखण्ड के संयुक्त मोर्चा ने श्री विश्वनाथ दास के नेतृत्व में सरकार बनाने का दावा पेश किया था। जा कि उस समय किसी सदन के सदस्य नहीं थे न ही किसी दल से सम्बद्ध थे।

3 अप्रैल 1971 को राज्यपाल ने सयुक्त मोर्चे को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया क्योंकि सयुक्त मोर्चे को 140 सदस्यीय सदन में 72 सदस्यों का समर्थन प्राप्त था जिसमें 3 सदस्य निर्दलीय थे।

लेकिन जून 7, 1972 को उड़ीसा में सत्तारूढ़ सयुक्त मोर्चे की सरकार गिरने की सम्भावना तब उत्पन्न हो गयी थी जबकि तत्कालिन सत्तारूढ़ सयुक्त मोर्चे के मंत्री श्री गविमिह माझी ने त्याग दे दिया था, जिससे मोर्चे के समर्थकों की संख्या घटकर 68 हो गयी थी। जिसमें 6 स्वतन्त्र पार्टियों के और 3 उत्कल कांग्रेस के थे।<sup>1</sup> श्री माझी ने राज्यपाल से मिलकर उन्हें सूचित किया था कि वे विकल्प की सरकार को समर्थन देने को तैयार हैं। कांग्रेस पार्टियों के नेता श्री आर.एन. सिंह देव और उत्कल कांग्रेस के श्री जीजू पटनायक ने विधान सभा की बैठक बुलाने की मांग कर रहे थे। उड़ीसा के सदन के विपक्ष के नेता श्री विनायक आचार्य जो कि कांग्रेस के थे, ने राज्यपाल श्री जोगिन्दर सिंह से सयुक्त मोर्चे की सरकार को तुरत बर्खास्त करने की मांग की थी जिससे राज्य में लोकप्रिय सरकार बनाने के लिये मार्ग प्रशस्त हो सके। उन्होंने राज्यपाल से कहा कि सयुक्त मोर्चे की सरकार सदन में अल्पमत में है, अतः उसने सत्ता में रहने का संवैधानिक अधिकार खो दिया है।

मुख्यमंत्री श्री विश्वनाथ दास ने स्वयं राज्यपाल से शीघ्र ही गठबन्धन की सरकार समाप्त कर कांग्रेस द्वारा सरकार बनाने का प्रस्ताव रखा था।

9 जून को कांग्रेस के श्री विनायक आचार्य ने सरकार बनाने का दावा पेश किया उन्होंने 140 सदस्यीय सदन में 72 सदस्यों को समर्थन की सूची राज्यपाल को सौंपी थी। कांग्रेस के तत्कालिन अध्यक्ष डॉ. शंकर दयाल शर्मा ने कहा कि राज्य में उत्पन्न मन्त्रिमण्डलीय विवाद के कारण राष्ट्रपति शासन की आवश्यकता कतई नहीं है। उनकी पार्टी राज्य में विश्वसनीय सरकार बनाने की स्थिति में है जो कि प्रगतिशील और सही सोच वाले विधायकों द्वारा समर्थित होगा। उनका विचार था राज्यपाल को सामयिक परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुये निर्णय करना चाहिये।

1 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया, 8 जून 1972

इम्फा के तत्काल बाद जून 11 1971 को मुख्यमंत्री श्री विश्वनाथ दास ने अपना इम्फा राज्यपाल श्री जोगिन्दर सिंह को साप दिया। राज्यपाल ने उनसे वक्तव्यक व्यवस्था न बन पद पर बन रहने का अनुरोध किया।

कांग्रेस 7 जून 13, 1972 को श्रीमती नन्दनी सत्यपथी को कांग्रेस विधायक दल का नेता चुना जा कि तत्कालिन प्राधान मंत्री श्रीमती इन्दिरा गांधी द्वारा नियुक्त की गयी थी और इस प्रकार 14 जून को श्रीमती सत्यपथी ने राज्य का मुख्यमंत्री पद ग्रहण किया। जिन्हें उत्कल कांग्रेस स्वतन्त्र दल और झारखण्ड पार्टी के 3 सदस्यों का समर्थन प्राप्त था।

उड़ीसा में हुये इस परिवर्तन पर कांग्रेस ओ के श्री सादिक अली ने कहा कि दल बदल विरोधी कानून तुरन्त बनाये जाने का माग की, क्योंकि उड़ीसा में जो कुछ भी घटित हुआ है वह इसी कमी के कारण हो सका है। उन्होंने कहा कि इस घटना के बाद देश में सत्तारूढ़ हान के बाद उसे अपने अस्तित्व बनाये रखने के लिये परेशानिया का सामना करना पड़ता है। उन्होंने आगे कहा कि केन्द्रीय सत्तारूढ़ दल ने दल बदलुओ के लिये निम्न प्रकार अपनी पार्टी का दरवाजा खुला छोड़ दिया है जिससे ता वास्तव में बहुत बड़ा उग्रवादी संगठन बन गया है। उन्होंने प्रश्न किया कि क्या इस रास्ते पर चलकर हम भारत में प्रजातन्त्र का सुरक्षित रख पायेंगे।

स्वतन्त्र पार्टी के श्री देव और उत्कल के श्री पटनायक ने प्रधानमंत्री श्रीमती इन्दिरा गांधी से प्रश्न किया कि कांग्रेस ने जो दल बदलुओ द्वारा समर्थित अल्पसंख्यक व अस्थिर सरकार बनायी है क्या वह उचित कृत्य है। उन्होंने कहा यह बहुत महत्वपूर्ण प्रश्न है ना केवल उड़ीसा के विषय में अपितु सारे देश के सम्बन्ध में भी महत्वपूर्ण है।

राज्यपाल श्री जती ने विपक्ष के नेता श्री विनायक आचार्य (कांग्रेसी) को सरकार बनाने का सभावना पर विचार विमर्श के लिये बुलाया। व 13 जून 1973 को प्रधानमंत्री इन्दिरा गांधी द्वारा केन्द्रीय सूचना मंत्री श्रीमती नन्दनी सत्यपथी को राज्य विधायक दल के नेता के रूप में राज्य में भेजा गया व 14 जून को उन्होंने राज्य के मुख्यमंत्री पद की शपथ ली जिन्होंने 94 सदस्यों का समर्थन का दावा किया था।<sup>1</sup>

लेकिन सरकार बनने के बाद सत्तारूढ़ कांग्रेस (आई) ने उत्कल कांग्रेस के 32 सदस्यों में से 3 सदस्यों का सरकार में लाने से इनकार कर दिया। जिन सदस्यों का प्रवेश लेने से

1 एशियन रिवार्डर पृष्ठाधृत

इनका किया गया था उनमें से श्री बीजू पटनायक भी थे जो उत्कल कांग्रेस के उध्यक्ष भी थे और उड़ीसा के भूतपूर्व मुख्यमंत्री भी रह चुके थे।<sup>1</sup>

श्रीमती सत्यथी जिनका कोई राजनैतिक आधार नहीं था। कांग्रेस (आई) विधायक दल के सदस्यों पर नियंत्रण करने में असमर्थ हो रही थी, विशेषकर मेहताब को, क्योंकि राज्य सरकार न्यायाधीश सरोज प्रसाद जाँच आयोग की रिपोर्ट के आधार पर श्री मेहताब के खिलाफ कार्यवाही करने के लिये दृढसंकल्प थी, जिसमें श्री मेहताब पर भ्रष्टाचार के आरोप लगाये गये थे, जबकि वो राज्य के मुख्यमंत्री थे।<sup>2</sup>

इस प्रकार कांग्रेस विधायक दल से 25 सदस्यों के पृथक होने और बीजू पटनायक के प्रगति दल में शामिल होने से श्रीमती सत्यथी की सरकार ने अपना इस्तीफा दे दिया व राज्यपाल को विधान सभा भंग करने का सुझाव दिया।

अपने त्याग पत्र देने के बाद सत्यथी ने कहा कि राज्य में भ्रष्टाचार का बोल बाला होने और प्रशासकीय अनाचित्य के कारण उड़ीसा की राजनीति विवादिन हो गयी है। मुख्यमंत्री के अनुसार उन्होंने राज्यपाल को विधान सभा भंग करने की सलाह इसलिये दी जिससे प्रगतिशील कार्यक्रमों को लागू करने के लिये स्पष्ट जनादेश प्राप्त किया जा सके जो राज्य की समस्याओं के समाधान का मार्ग है।<sup>3</sup>

प्रगतिवादी पार्टियों के श्री बीजू पटनायक तथा अन्य पांच प्रमुख सदस्यों ने राज्यपाल से प्रगति दल की वैकल्पिक सरकार बनाने की मांग की थी। उनके अनुसार यही एकमेव संवधानिक मार्ग था।

इस प्रकार मार्च 3, 1973 को राज्यपाल श्री बीडी जत्ती ने राज्य विधान सभा भंग करने के सुझाव को स्वीकार करते हुये राष्ट्रपति शासन की सन्तुति वर दी। राज्यपाल ने अपनी रिपोर्ट में उन राजनीतिक घटनाओं का उल्लेख किया था जिसके परिणाम स्वरूप मन्थरी मन्त्रिमण्डल को त्याग पत्र देना पड़ा था।<sup>4</sup>

1 'दि टाइम्स ऑफ इण्डिया', 16 जून, 1973

2 एशियन रिवार्डर वहा

3 एशियन रिवार्डर अप्रैल 9-15, 1973 (11325)

4 पृष्ठाधून

राज्यपाल ने अपनी रिपोर्ट में कहा था कि राज्य की वर्तमान राजनीतिक स्थिति को देखते हुये प्रगति विधायक दल की सरकार बनाने के दावे को स्वीकार नहीं किया जा सकता।

### राज्यपाल की रिपोर्ट

उड़ीसा के राज्यपाल श्री बीडी जती ने अपनी रिपोर्ट प्रेषित करते हुये कहा कि उन्होंने प्रगति पार्टी के श्री बीजू पटनायक को सरकार बनाने के लिय आमन्त्रित नहीं किया। उन्होंने कहा कि विधान सभा भंग करने की सिफारिश करने से पूर्व उन्होंने श्री पटनायक द्वारा प्रस्तुत किये गये दावे की विस्तृत पड़ताल की<sup>1</sup> और उनके विचार में यह सरकार बहुत समय तक स्थिर नहीं रह सकती थी। श्री पटनायक ने 72 सदस्यों के समर्थन की बात कही थी उनमें से दो ने कुछ घण्टे बाद ही समर्थन वापस लेने की बात कही थी। राज्यपाल का विचार था कि 140 सदस्यीय सदन में केवल 70 सदस्यों के समर्थन से श्री पटनायक राज्य में स्थायी सरकार बनाने में असमर्थ होते। साथ ही बहुत से अन्य दल जैसे सीपीआई(एम) झारखण्ड और निर्दलीय सदस्यों जिनके समर्थन का श्री पटनायक ने दावा पेश किया था, ने भी लिखित समर्थन नहीं पेश किया था।<sup>2</sup>

राज्यपाल ने आगे अपनी रिपोर्ट में कहा था कि राज्य में राजनीतिक अस्थिरता का देखते हुये नये चुनाव कराना आवश्यक था क्योंकि राज्य में दल बदल पिछले दो सालों में काफी बट गया था। 16 सदस्य जो वास्तव में पहले उत्कल कांग्रेस के थे उन्होंने पहले कांग्रेस ग्रहण की थी और फिर प्रगति पार्टी से जुड़ गये थे। पांच अन्य जो स्वतन्त्र में पहले कांग्रेस में गये थे फिर प्रगति पार्टी से जुड़ गये थे। पांच अन्य जो स्वतन्त्र के टिकट से चुने गये थे, पहले कांग्रेस में गये थे फिर प्रगति पार्टी में शामिल हो गये थे और इस प्रकार की परम्परा को विवक्षित करना प्रजातन्त्र के लिये हानिकारक है।<sup>3</sup>

1 पृ. 14

2 काजिग वन्टम्परी आर्चिव्स, मई 21-27, 1973

3 द टाइम्स ऑफ़ इण्डिया, 2 मार्च, 1973



राज्यपाल ने राष्ट्रपति को दो रिपोर्ट भेजी एक प्राथमिक जिसमें राज्य की स्थितियाँ का उल्लेख किया गया था, दूसरी/अंतिम जिसमें विधान सभा भंग कर राष्ट्रपति शासन लागू करने की सिफारिश की गयी थी।<sup>1</sup> राष्ट्रपति ने 3 मार्च, 1973 का उद्घोषणा पर हस्ताक्षर कर दिये जिम्मे तुरंत राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू हो गया। राज्य प्रशासन का अधिकार राज्यपाल श्री बीडी जत्ती के सुपुर्न कर दिया गया।<sup>2</sup>

### विभिन्न दलों की प्रतिक्रियाएँ

जन संघ के श्री अटल बिहारी वाजपेयी ने राज्य विधान सभा भंग किये जाने की आलोचना की। उन्होंने कहा कि राज्यपाल को विपक्ष को सरकार बनाने के लिए आमंत्रित करना चाहिये था। उन्होंने केन्द्र पर आरोप लगाया कि राज्य में राष्ट्रपति शासन लगाये जाने का पड्यन्त्र किया गया क्योंकि कांग्रेस दल किसी गैर कांग्रेसी शासन के पक्ष में ही नहीं था।<sup>3</sup> उड़ीसा के ससोपा मंत्री श्री सतोष चन्द्र ने श्री वाजपेयी का समर्थन करते हुये कहा कि विकल्प की सरकार के लिये विपक्ष को आमंत्रित करना चाहिये था।<sup>4</sup>

सोशलिस्ट नेता श्री समरेन्द्र कुन्दु ने कहा कि कांग्रेस सरकार दल बदल से बनी थी और उसी से उसका अंत हो गया था। मुख्यमंत्री को विधान सभा में अपनी पणजय का अहसास हो गया था इसीलिये उन्होंने अपना इस्तीफा दे दिया। उन्होंने आगे कहा कि विपक्ष को अवसर दिये बिना विधान सभा भंग करने की मुख्यमंत्री की सलाह मानकर राज्यपाल श्री बीडी जत्ती ने अवैधानिक तथा अलोकतांत्रिक काम किया है।

निर्दल विधायक श्री राधानाथम् ने कहा कि दल बदलुओं को मिलाकर जब कांग्रेस सरकार का विस्तार किया गया था तो यह स्पष्ट हो गया था कि यह सरकार टिकाऊ नहीं होगी और कांग्रेस को राज्यपाल को विधान सभा भंग करने की सलाह तभी देने चाहिये थी।<sup>5</sup> राज्यपाल ने प्रगति पार्टी ने राज्य में राष्ट्रपति शासन संबंधी उद्घोषणा को

1 वहाँ

2 वहाँ 4 मार्च, 1973

3 'दि टाइम्स ऑफ़ इण्डिया', 2 मार्च, 1973

4 वहाँ

निर्वाचनक बनाया तथा इसे भारत सरकार की खुली अलोकतांत्रिक एवं असंसदीय कार्यवाही बनाया। श्री पीलू मोदी ने इसे लोकतंत्र का खुला उल्लंघन बनाया।<sup>1</sup> राष्ट्रपति शासन लागू किए जान का विरोध करते हुये समस्त विपक्ष ने राज्य सभा में बहिर्गमन कर दिया। केवल कम्युनिस्ट पार्टी ने इसमें हिस्सा नहीं लिया था। विपक्ष ने उड़ीसा में राष्ट्रपति शासन लागू करने की कार्यवाही का असंवधानिक और अवध बताया था। स्वतन्त्र दल के श्री लोकनाथ मिश्र जो कि उड़ीसा के ही थे, ने राज्यपाल पर सविधान के साथ जालसाजी का आरोप लगाया। उन्होंने कहा कि यह खेद की बात है कि उड़ीसा विधान सभा में बहुसंख्यक दल की सरकार बनाने का अवसर नहीं दिया गया। सदन में बहुमत खाने के बाद राज्यपाल श्री जर्न ने श्रीमता सत्यथी की सिफारिश स्वीकार कर ली। सभाग में कहा भी विधान सभा में अल्पसंख्यक दल का नेता सदन के भंग की सिफारिश नहीं कर सकता जसा कि उड़ीसा में किया गया।

जनसंघ के श्री लालकृष्ण आडवानी ने इसे प्रजातन्त्र का जघन्य हत्या बताया जिसमें राज्यपाल व केन्द्रीय सरकार लिप्त थी जो कि बहुत दुर्भाग्यपूर्ण बात है।<sup>2</sup> प्रगति पार्टी के श्री बीजू पटनायक तथा 74 अन्य लोगों ने राज्य में विधान सभा भंग कर राष्ट्रपति शासन लागू किये जाने के राष्ट्रपति के अधिकार को चुनौती देते हुये उड़ीसा उच्च न्यायालय में भागत व खिलाफ याचिका दायर कर दी जिसमें कहा गया था कि अनुच्छेद 356 व 361 के अन्तर्गत जा उद्घोषणा की गयी थी वह न्यायसंगत नहीं थी।

न्यायालय ने यद्यपि इस याचिका को विचार हेतु स्वीकार कर लिया लेकिन उद्घोषणा को रद्द करने सबधी आदेश देने से इनकार कर दिया।<sup>3</sup> न्यायालय ने अपने निर्णय में राज्यपाल श्री वी डी जत्ती की आलोचना करते हुये कहा कि जब राज्य के मुख्यमंत्री ने अपना त्याग पत्र राज्यपाल को सौंप दिया ऐसी स्थिति में राज्यपाल का कर्तव्य था कि वह विधान सभा में बहुमत प्राप्त दल के नेता को सरकार बनाने के लिय आमंत्रित करे। अन

<sup>7</sup> पृचाभृत 4 मार्च, 1973

<sup>1</sup> पृचाभृत, 6 मार्च 1973

<sup>2</sup> ए.आर.अर. उड़ीसा, 1974 'विजयानन्द पटनायक-प्रनाम भारतसंघ' 1974 53

<sup>3</sup> दि टाइम्स ऑफ इंडिया

राज्यपाल द्वारा विपक्षी नेता को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित न कर राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू करने का निर्णय उचित नहीं था क्योंकि राज्यपाल ने स्वयं अपनी रिपोर्ट में स्पष्ट स्वीकार किया है कि 140 सदस्य की सभा में प्रगति पार्टी को 70 सदस्य का समर्थन प्राप्त था। राष्ट्रपति ने भी राज्यपाल की रिपोर्ट को स्वीकार किया था। चूंकि प्रगति पार्टी के नेता राज्यपाल से राज्य में सरकार बनाने के लिये उन्हें अवसर प्रदान करने का अनुरोध किया था। झारखण्ड के (1) सीपीआई के (1) व निर्दलीय के (1) विधायक ने भी प्रगति पार्टी को सहयोग देने का शपथ पत्र प्रस्तुत किया था जिसमें यह स्पष्ट किया गया था कि यदि राज्य में प्रगति पार्टी के नेता को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया जाता है तो वे सहयोग देंगे। इस प्रकार प्रगति पार्टी ने 1/6 सदस्य के बहुमत का दावा किया था अतः राज्यपाल की रिपोर्ट गलत तथ्यों पर आधारित थी तथा दुर्भावनापूर्ण थी।<sup>1</sup>

यह उद्घोषणा इस आधार पर नहीं की गयी थी कि प्रगति पार्टी को विधान सभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त है या नहीं वरन् इस आधार पर की गयी थी कि प्रगति पार्टी राज्य में सरकार बनाती है तो यह सरकार स्थायी नहीं होगी और न ही लम्बे समय तक चल सकती थी, अर्थात् राज्य में राष्ट्रपति शासन इस आधार पर लागू किया गया कि राज्य में प्रगति पार्टी यदि सरकार बनाती है तो भविष्य में ऐसी सम्भावना है कि वह सरकार ठीक प्रकार से अपने उत्तरदायित्वों का निर्वाह नहीं कर पायेगी तथा ऐसी स्थिति में राज्य में संविधान के प्रावधानों के अनुरूप शासन चलाना संभव नहीं है।<sup>2</sup>

वास्तव में राज्यपाल को यह देखने का कार्य नहीं होता कि वह यह देखे की बनने वाली सरकार स्थिर होगी या नहीं। जैसा कि इस सम्बन्ध में सरकारिया आयोग का भी विचार है कि राज्यपाल को विधान से बाहर अपने स्वयं के विवेक पर बहुमत समर्थन के निर्धारण संबंधी मामलों का जोखिम नहीं लेना चाहिये। उसके लिये विवेकपूर्ण प्रक्रिया या तरीका होगा जिसमें सदन में वह विरोधी दलों की परीक्षा करने के कारण उत्पन्न करे।<sup>3</sup>

1 ए.आई.आर. 1974 पूर्वोद्धृत P 53

2 गणेशन रिवाडर अप्रैल 9-15 1973, पृष्ठ 11325

3 व. मथ्यू वुरियन आर पी.एम. वगीस- केन्द्र राज्य संबध, प्र मेवमिलन इण्डिया लिमिटेड (नया दिल्ली) पृष्ठ 109

वाम्त्व म राज्यपाल द्वारा पूर्वाग्रह के आधार पर यह मत बना लेना कि राज्य विधान सभा म बहुमत प्राप्त दल को केवल उस आधार पर सरकार बनाने का अवसर नहीं प्रदान करना कि वह अस्थिर कार्यकाल वाली सिद्ध होगी अनुच्छेद 356 का मजाक है ऐसा मिया जाना निश्चित है मविधान की सघीय व्यवस्था तथा राज्य की स्वायत्तता का मजाक है साथ ही यह अधिकार केन्द्रीय सरकार म निहित करना वास्तव म सारी परम्पराओं तथा सघीय व्यवस्था को अमान्य करने वाला है ।<sup>1</sup>

मविधान सभा में पंडित हृदय नाथ बुजूर ने राज्या पर केन्द्रीय कार्यपालिका के नियंत्रण के खिलाफ चेतावनी दी थी जिसके कारण देश में तानाशाही आ सकती थी । इसका विचार था कि इस धारणा से पूरी तरह मुक्त कर लेना चाहिये कि केन्द्रीय कार्यपालिका की इच्छा का पालन करने में राज्यपाल का इस्तेमाल किसी तरह से किया जा सकता है । न्यायालय का विचार था कि विचाराधीन मन्त्रिमण्डल के स्थायित्व की जाँच विधायकों से पूर्ववार्ता और तत्कालीन आचरण की पड़ताल द्वारा नहीं अथवा प्रगति पार्टी या साझा सरकार के घटका की विचारधाराओं द्वारा नहीं बरन सदन में ही प्रत्यक्ष रूप से हाथों को गिनकर की जानी चाहिये ।<sup>2</sup> और यदि प्रगति पार्टी चालू सदन में अपना बहुमत सिद्ध करने में असफल रहता तो मन्त्रिमण्डल स्वयं गिर जाना और यदि वक्तव्यिक सरकार संभव नहीं होता तो राज्यपाल राष्ट्रपति को सिफारिश कर सकता था ।

याचिका में आरोप लगाया गया था कि स्पष्ट रूप से राज्यपाल ने विधान सभा भंग करने का फैसला या केन्द्र सरकार के अधिकारियों के निर्देशों के तहत अपनाया था अथवा कथित अधिकारियों की कृपा और सदृश्यता प्राप्त करने के उद्देश्य से ।

उच्च न्यायालय का मत था कि राज्यपाल ने उन सुनिश्चित मान्य परम्पराओं की अवहेलना की थी जो ग्रेट ब्रिटेन में प्रचलित थी । जोकि वहाँ मन्त्रिमण्डल के गठन में अपनाया

1 स. व. रि. परा 4 11 07 भाग I

2 नाएडी वात्सून XVI नं० 1949

ए.आइ.आर. पूर्वाधृत

जाता है। वर्ग सत्य को नजर अंदाज करत हुये इसके विपरीत काम किया।<sup>1</sup> ग्रेट ब्रिटेन में निम्न परम्पराय प्रचलित है

1 कामन्स सभा में बहुमत प्राप्त दल के नेता को प्रधानमन्त्री तथा उसके सहयोगियों को मंत्री बनाया जाता है।

2 निम्न सदन में यदि किसी मन्त्रिपरिषद् की हार हो जाती है, तो नयी सरकार बनेगी।

3 सरकार का सदन का विश्वास रखने में अथवा त्याग पत्र देने पर ब्राउन का कर्तव्य बनना है कि वह विपक्षी दल को सरकार बनाने के लिये बुलाय।<sup>2</sup>

4 विपक्षी नेता को बुलाने से पूर्व राजसत्ता को किसी से भी विचार विमर्श करने का अधिकार नहीं होता।

5 रानी दलीय राजनीति में नहीं पड़ेगी यह निष्पक्ष रूप से उसके कार्यों से परिलक्षित होना चाहिये।

6 ब्राउन को साधारण तौर पर मन्त्रिपरिषद् की प्रार्थना पर ही विधान सभा भंग करने की अनुमति देनी चाहिये।<sup>3</sup>

लेकिन न्यायालय का विचार था कि इन परम्पराओं को न्यायालय द्वारा जबरदस्ती नहीं मान्य करवाया जा सकता।

राज्यपाल ने निम्न आधारों पर परम्पराओं को मान्यता नहीं दी

1 जब श्रीमती सत्यथी ने अपने मन्त्रिमण्डल का इस्तीफा राज्यपाल को सौंप दिया था तब राज्यपाल को विपक्षी दल के नेता को बिना उसकी शक्ति की परीक्षा किये ही सरकार बनाने के लिये आमन्त्रित करना चाहिये था।

1 ए.आर.आर. पूर्वाधृत पृष्ठ 54 उद्घाटन, 1974

2 High constitutional authorities have laid down that the ministry would only command the majority in the legislature and not a Stable majority - constitutional Law by Keith, 7th Edt page 45

3 If the Government has a majority and so long as that majority holds together The House does not control the government but the Government controls the House 'Sir Ivor Jennings' 'Cabinet Government' 3rd Edition Page 18

2 यदि राज्यपाल इस बात की सतुष्टि चाहता था कि प्रगति पार्टी का सदन में बहुमत का समर्थन प्राप्त है या नहीं तो उसे इसकी जांच के लिए सदन की बैठक बुलाना चाहिये थी।

3 विचाराधीन मन्त्रिमण्डल के स्थायित्व की जांच विधायकों के पूर्ववर्ती आर तत्कालीन आचरण की पड़ताल द्वारा नहीं की जानी चाहिये थी अथवा प्रगतिपार्टी या साझा सरकार के प्रत्येक की विचारधाराओं द्वारा नहीं, बरन सदन में ही प्रत्यक्ष रूप से हाथों का गिनकर की जानी चाहिये थी।

4 और यदि प्रगति पार्टी सदन में अपना बहुमत सिद्ध करने से असफल होता है तो मन्त्रिमण्डल स्वयं गिर जाता और वैकल्पिक सरकार संभव नहीं होती तो राज्यपाल राज्य में राष्ट्रपति शासन की सिफारिश कर देता

5 राज्यपाल को विपक्षी दल के नेता को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित ना कर अनुच्छेद 356 के तहत राष्ट्रपति शासन लागू करने का निर्णय स्वयं उमक द्वाग लिया जाना चाहिये था ना कि मन्त्रिमण्डल की सलाह के आधार पर।

लेकिन न्यायालय ने अपने निर्णय में याचिका को इस आधार पर खारिज कर दिया कि राज्यपाल द्वारा परम्पराओं का पालन न करने का प्रश्न न्यायालय के विचार का आधार नहीं बनाया जा सकता। राज्यपाल के विरुद्ध दुरुपयोग का आरोप उसकी अनुपस्थिति में विचारणीय नहीं है। राज्यपाल द्वारा सदन को मार्च 1973 से स्थगित कर देना उसके संवैधानिक अधिकारों के अनुसार ही है। अनुच्छेद 356 में जो विस्तृत आधार दिया गया है, उसे यही संकेत मिलता है कि राष्ट्रपति की सतुष्टि न्यायिक क्षेत्र के अधीन नहीं आती।<sup>1</sup> सारांश यह याचिका न्यायिक क्षेत्र के बाहर है अतः विचार योग्य नहीं है इस आधार पर न्यायालय ने इसे रद्द कर दिया।

इस प्रकार मार्च 1973 को लगाये गये राष्ट्रपति शासन की समाप्ति मार्च 1974 को हुई जबकी राज्य विधान सभा चुनावों के बाद कांग्रेस (आई) 69 स्थान प्राप्त कर

1 7 आइ आर पृष्ठ 70 पूर्वोद्धृत

मन्त्रम बडे दल के रूप उभरी और राज्य मे श्रीमती नन्दनी सत्यथी ने कम्युनिस्ट पार्टी के सात सदस्या के सहयोग से राज्य म मन्त्रिमण्डल का गठन कर लिया।<sup>1</sup>

लेकिन विधान सभा के उद्घाटन सत्र मे ही हाथापाई होने लगी जब प्रगति दल के मोच जिसम उत्कल कांग्रेस, पीएसपी स्वतन्त्र दल सम्मलित थे, के 57 सदस्य थे, ने राज्यपाल ऋ अभिभाषण का विरोध किया क्योंकि विपक्षी दल राज्यपाल द्वारा श्रीमती सत्यथी की सरकार बनाने के लिये आमन्त्रित किये जाने का विरोध कर रहे थे। राज्यपाल अपने अभिभाषण का केवल कुछ अंश ही पढ़ पाये और उपद्रवी सभा को छोड़कर चले गये।

इस प्रकार उड़ीसा मे पुन केवल 10 दिनों के लिये 16 दिसम्बर 1976 को राष्ट्रपति शासन लागू किया गया था।<sup>2</sup> क्योंकि सत्तारूढ़ कांग्रेस पार्टी के मतभेदा तथा मन्त्रिमण्डल के गुटबन्दी के कारण राज्य मे राजनैतिक अस्थिरता व्याप्त हो गयी थी। जिसका प्रभाव प्रशासन तथा कानून व्यवस्था की स्थिति पर पड़ा था। राज्यपाल ने अपनी रिपोर्ट मे असाधारण स्थिति से निपटने के लिये राज्य मे राष्ट्रपति शासन की सिफारिश की थी। जिसमे कहा गया था कि राज्य का शासन संविधान के अनुसार नहीं बुलाया जा रहा है। अतः विधान सभा को कुछ समय के लिये निलम्बित रख कर राष्ट्रपति शासन लागू किया जाय

1 राज्यों मे राष्ट्रपति शासन, लोक सभा सचिवालय-1991, पृष्ठ-63

2 पूर्वाञ्चल राज्यों मे राष्ट्रपति शासन पृष्ठ 64

## अध्याय 5

न्यायालय और राष्ट्रपति शासन



## न्यायालय और राष्ट्रपति शासन

राज्यों में राष्ट्रपति शासन लगाये जाने संबंधी केन्द्र के अधिकार को चुनौती सर्वप्रथम सर्वोच्च न्यायालय में 1977 को दी गयी,<sup>1</sup> जबकि 1977 में पहली बार केन्द्र में सत्तारूढ़ हुई जनता पार्टी सरकार द्वारा कांग्रेस शासित नौ राज्यों के मुख्य मंत्रियों को सलाह दी गयी कि वे अपने-अपने राज्य के राज्यपालों को राज्य विधान सभा भंग करने की सलाह दें।<sup>2</sup> लेकिन सर्वोच्च न्यायालय ने इस संबंध में दायर की गयी याचिकाओं को यह कह कर रद्द कर दिया था कि उक्त मामले का न्यायिक पुनरावलोकन नहीं किया जा सकता, क्योंकि राष्ट्रपति की व्यक्तिगत मनुष्य को न्यायिक निर्णय का आधार नहीं बनाया जा सकता।<sup>3</sup> इस संबंध में न्यायालय का विचार था कि इस प्रकार के राजनीतिक मामलों में न्यायालय का हस्तक्षेप अनुचित है। इस प्रकार न्यायालय ने अपने निर्णय द्वारा कार्यपालिका से सम्भावित टकराव से बचने की कोशिश की थी। लॉर्ड्स मार्च 1994 का सर्वोच्च न्यायालय ने पूर्व में दिये गये अपने फैसले का उलटते हुये ये निर्णय दिया कि यदि राष्ट्रपति शासन राजनीतिक दुर्भाग्य के आधार पर लगाया जाता है तो, न्यायालय न केवल उसे अवैध घोषित कर सकता है, अपितु भंग की गयी विधान सभा को पुनर्निर्वाचित भी कर सकता है।<sup>4</sup> इन दोनों अवसरों पर न्यायालय द्वारा दिये गये निर्णय का विवेचन करने से पूर्व उन मामलों को जानना आवश्यक है जिसके आधार पर उपरोक्त निर्णय दिये गये।

---

1 स्टेट ऑफ राजस्थान बनाम भारत सच, एआईआर एससी 1977 1361 कॉलम 22

2 'दि टाइम्स ऑफ इंडिया' (दिल्ली) 24 अप्रैल 1977

3 स्टेट ऑफ राजस्थान बनाम भारत सच' 1977, वास्तव में न्यायालय का यह निर्णय 42वें संशोधन अधिनियम, 1976 द्वारा अनुच्छेद 356 में खण्ड (5) के अन्तर्स्थापित किया जाने के तथ्य से प्रभावित था। इस संशोधन में यह व्यवस्था की गयी थी कि राष्ट्रपति का समाधान अंतिम और निश्चायक है और किसी भी आधार पर प्रश्नगत नहीं किया जा सकता। डॉ. वसु भारत का संविधान-एक परिचय' पृष्ठ 324, प्रेंटिस हॉल ऑफ इंडिया प्रा० लि०, ई दिल्ली 1989

4 एमआर. बोम्बई बनाम भारत सच' एआईआर एससी 2112 कॉलम 365

### 1977 व 1980 का मामला-

वर्ष 1977 भारतीय राजनीति में बहुत महत्व रखता है, क्योंकि पहली बार केन्द्र में कांग्रेस के अलावा कोई अन्य दल सम्मूह हुआ था जबकि मार्च 1977 में लोकसभा के लिये हुए चुनावों के पश्चात् जनता पार्टी ने केन्द्र में मन्त्रिमण्डल का गठन किया था। वास्तव में यह परिवर्तन किसी विचारधारा के आधार पर नहीं हुआ था, बल्कि जनता के उस आक्रोश का प्रतिफल था जो कि 1975 में देश में लगाये गये आपात् काल के दौरान उभरे थे।<sup>1</sup>

वास्तव में यह परिवर्तन इस बात का सूचक था कि जनता पार्टी उन गलतियाँ नहीं दोहरायेगी जो कि कांग्रेस सरकार करती आ रही थी। लेकिन जसाकि बंगाली में कहावत है कि जा भी व्यक्ति लका जाता है वो रावण बन जाता है।<sup>2</sup> यह कहावत भारतीय राजनीति पर अत-प्रतिशत लागू होती है। 1977 में सत्ता में आते ही राज्या की कांग्रेस सरकारों को इस तर्क के आधार पर बर्खास्त कर दिया गया कि उन्हें मतमानाओं का विश्वास नहीं प्राप्त है। जबकि सत्ता से बाहर रहते हुये जनता पार्टी के नेताओं द्वारा कांग्रेस द्वारा अनुच्छेद 356 के प्रयोग पर ऊड़ी आपत्ति प्रकट की गयी थी लेकिन मन्त्रिमण्डल में प्रवेश करते ही कांग्रेसी नीति का अनुसरण किया जबकि बहुमत प्राप्त राज्य सरकारों का गलत तर्क के आधार पर बर्खास्त कर दिया। इस प्रकार जनता पार्टी ने एक नया गलत परम्परा की शुरुआत की थी, जिसकी पुनर्गति 1980 में की गयी जबकि कांग्रेस के पुनः सत्ता में आते ही जनता पार्टी की सरकारों को बर्खास्त किया गया।<sup>3</sup> इस प्रकार जनता पार्टी की सरकारों ने एक साथ नए राज्यों की सरकारों को बर्खास्त कर एक ही मिद्धान्त का प्रतिपादन किया कि केन्द्रीय सरकार अपने से भिन्न दल की सरकारों को गिरा रखित कारण बताये बर्खास्त कर सकती है जिसका सहारा अनेकों अंग्रेजी पर लिया

1. 1975 में 'अन्तरिम संवैधानिक' के आधार पर लगाये गये आपात्काल के दौरान कांग्रेस पार्टी के विरुद्ध भद्रकर जनआक्रोश फैल गया था, 1977 के चुनावों में जनता पार्टी का विजय का प्रसंग व विरुद्ध लागो के इसी आक्रोश का परिणाम थी।

2. यह वचन पश्चिम बंगाल के भूतपूर्व मुख्यमंत्री श्री एसएस राय द्वारा श्री चरण सिंह द्वारा दी गयी सलाह पर कहा गया था।

3. 'परवर्तित बर्माशन रिपोर्ट', (भाग I), पृष्ठ-154

गया। दिसम्बर 1992 को भाजपा शामिलित चार राज्य सरकारों को बखास्त करना इसी परम्परा की एक आर कड़ी मात्र थी।

वास्तव में जिस प्रकार 1977, 1980 व 1992 में एकमुश्त विपक्षी दलों की सरकारों का गिराया गया था वह पूर्णतः गलत था और सर्वोच्च न्यायालय ने भी इसे असंवैधानिक बताया है।<sup>1</sup> क्योंकि न्यायालय का विचार के केन्द्र सरकार से भिन्न दल की राज्य सरकार को केवल विपक्षी दल के सिद्धान्त के आधार पर बखास्त नहीं किया जा सकता।<sup>2</sup> अतः न्यायालय का फसला उस प्रवृत्ति पर रोक लगाने में सहायक होगा जो कि केन्द्र सरकारों द्वारा अपनायी जाती रही है। क्योंकि जिस प्रकार 1977 व 1980 में एक साथ नौ-दस राज्य सरकारों को गिराया गया था, उससे इस बात की आशंका उत्पन्न हो गयी थी, कि आने वाले वाले समय में केन्द्र सरकारें राज्यों की स्वायत्तता में हस्तक्षेप करने संबंधी कार्यवाही का औचित्य उन्हीं आधारों पर करेगी, जैसा की पूर्व में सरकारों द्वारा किया गया था। मार्च 1977 में सत्ता में आते ही केन्द्रीय गृहमंत्रि श्री चरण सिंह ने यह महसूस किया कि कांग्रेस शासित नौ राज्यों की सरकारों ने जनता का विश्वास खो दिया है।<sup>3</sup> अतः उन्हें पुनः चुनावों के माध्यम से नया जनदेश प्राप्त करना चाहिये। 18 अप्रैल 1977 को उन्होंने सम्बन्धित राज्यों के मुख्य मंत्रियों को पत्र लिखकर उन्हें यह सलाह दी कि —

“हाल के लोक सभा चुनावों में विभिन्न राज्यों के सत्ताधारी पार्टियों के उम्मीदवारों की हार के कारण अत्यधिक अनिश्चितता की स्थिति उत्पन्न हो गयी है, जो गंभीर चिंता का विषय है। जिसके कारण राज्य में कानून और व्यवस्था को गंभीर खतरा पैदा हो गया है।” अतः उन्होंने उन्हें यह सलाह दी कि वे अपने राज्य के राज्यपालों को अनुच्छेद 174<sup>4</sup>(ख) के अर्न्तगत प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुये विधान सभा भंग करने और निर्वाचकों से नया अभिदेश माँगने की सिफारिश करनी चाहिये।

1 एम०आर० बोम्बई बनाम भारत सघ, ए० आई० आर० 1994, एस० सी० 2054

2 एम० आर० बोम्बई बनाम यूनियन गण इण्डिया ए०आई०आर० 2054, पूर्वाधृत

3 जिन राज्यों के सम्बन्ध में यह निर्णय लिया गया था वे राज्य थे- (1) राजस्थान (2) उत्तर प्रदेश (3) बिहार (4) हरियाणा (5) मध्यप्रदेश (6) उड़ीसा (7) हिमालय प्रदेश (8) पंजाब और (9) पश्चिम बंगाल

4 राजस्थान राज्य बनाम भारत सघ ए०आई०आर० 1977, एससी 1361, पैरा-22

22 अप्रैल 1977 को केन्द्रीय कानून मंत्री श्री शातिभूषण न जपन रडिया प्रसारण में यह स्पष्ट किया कि चाण सिंह द्वारा दी गयी सलाह मात्र दोस्ताना नहीं है।<sup>1</sup> वरन् यह एक निर्देश है। इस प्रकार उन्होंने एक प्रकार से उन राज्य सरकारों को चेतावनी दी थी कि यदि उन्होंने गृहमंत्री की सलाह को नहीं स्वीकार किया तो राज्यों की विधान सभाओं को भंग कर तत्काल राष्ट्रपति शासन का उद्घोषणा की जा सकती है।

गृहमंत्री द्वारा जिन राज्यों के लिये मुख्य मंत्रियों को उपरोक्त सलाह दी गई थी वहां यद्यपि मत्ता धारी कांग्रेस पार्टी का पूर्णतया सफाया हो गया था। 1977 का लोकसभा चुनाव में इन राज्यों में कांग्रेस व जनता पार्टी की स्थिति अग्रलिखित थी —

क्र.सं.	प्रदेश	कुल स्थान	जनता पार्टी	कांग्रेस
1	उत्तर प्रदेश	85	85	-
2	हर्गियाणा	10	9	-
3	राजस्थान	25	24	1
4	हिमाचल प्रदेश	4	4	-
5	मध्य प्रदेश	40	37	1
6	बिहार	54	52	-
7	पंजाब	13	3	-
8	उड़ीसा	21	15	4
9	पश्चिम बंगाल	42	15+17 <sup>2</sup>	3

भागत-1977 पृ० 7061, सूचना एवं प्रसारण मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा प्रकाशित।

यद्यपि उपरोक्त नतीजा में यह स्पष्ट होता है कि इन राज्यों में कांग्रेस का यद्यपि पूर्णतया सफाया हो गया था। यह पहला माका था जबकि क्रिया सत्तारूढ़ दल को जनता के इतनी बुरी तरह से नकार दिया हो। तथापि यह प्रश्न उठता है कि क्या लोकसभा

1 दि. स्टेट्समैन 20 अप्रैल 1977

2 भारतीय कम्युनिस्ट पार्टी ने पश्चिम बंगाल में 17 स्थान प्राप्त हुए थे जहाँ जनता पार्टी की नान्दयगी पार्टी थी।

चुनावों का परिणामों को आधार बनाकर राज्य सरकारों को बर्खास्त किया जा सकता है - जबकि उन सरकारों को विधान सभा में पूर्ण बहुमत प्राप्त था। राज्य में कानून व व्यवस्था का अभाव भी मनोपजनक थी। वास्तव में लोकसभा चुनावों के मुद्दे राज्य विधान सभाओं के चुनावों से मुद्दों से पूर्णतया भिन्न होते हैं। जहाँ लोकसभा चुनावों में राष्ट्रीय स्तर की समस्याओं से संबंधित ज्वलंत मुद्दे उठाए जाते हैं और उसी के आधार पर जनता अपना निर्णय देती है जबकि राज्य विधान सभा के चुनावों में मुख्यतया क्षेत्रीय समस्याओं की ओर ध्यान आकृष्ट कराया जाता है। करना उन संसदीय परम्परा का उल्लंघन होता जो कि ब्रिटन में प्रचलित है।<sup>1</sup> आधुनिक समय में ब्रिटन में एक भी उन्माद नहीं प्राप्त होता जबकि क्राउन विना मंत्रिमण्डल की सलाह के साधारण सभा को भंग कर दे। साधारण सभा का भंग करने के संबंध में निम्न परम्परा पड़ गयी है—

1 राजप्रमुख को साधारण सभा को केवल प्रधानमंत्री का सलाह पर ही भंग करना चाहिए।

2 यदि ऐसी कोई सलाह मंत्रिमण्डल द्वारा नहीं दी गयी हो तो उसे पार्लियामेंट का भंग नहीं करना चाहिये।

3 यह प्रधानमंत्री के विवेक पर निर्भर करता है कि वो अपने निर्धारित पाँच साल के कार्यकाल के दौरान कभी भी साधारण सभा को भंग करने सम्बन्धी परामर्श क्राउन को दे।

4 यदि सरकार साधारण सभा में हार जाती है तो यह उस पर निर्भर करता है कि वो या तो विधान सभा भंग करने का फैसला करे त्याग पत्र देदे। क्राउन स्वयं इस संबंध में यकाउ निणय नहीं ले सकता।<sup>2</sup>

अतः क्योंकि हमारे संघीय ढाँचे को ही स्वीकार किया है अतः राष्ट्रपति व राज्यपालों का मदन को भंग करने का अधिकार केवल विशेष परिस्थितियों में ही दिया गया है जैसाकि ऊपर वर्णित है। अतः किसी अन्य बात को आधार बनाकर उन्हें सदन भंग करने का अधिकार नहीं है। ऐसा करना संविधान के विपरीत होगा। लेकिन दुर्भाग्य

का मान है कि इस अधिकार का प्रयोग उपरोक्त बातों को ध्यान में रखकर नहीं किया गया है।

गृहमंत्री श्री चरणसिंह द्वारा दी गयी सलाह को कांग्रेस कार्यसमिति ने मानने से इनकार कर दिया। उन्होंने गृहमंत्री के उस तर्क को कि उन राज्यों की सरकारों की लोकसभा चुनावों में हार मतदाताओं के अविश्वास के सूचक है, विचित्र करार दिया। उनका विचार था कि यदि इस तर्क को मान भी लिया जाये तो क्या तमिलनाडु, वेरल, कर्नाटक तथा आन्ध्र प्रदेश के लोगों द्वारा जो भारी मत दिया गया है, उससे क्या यह स्पष्ट होता है कि उन राज्यों से चुने गये जनता पार्टी के सांसदों को सदन में नहीं बैठना चाहिये अथवा कन्दिय मंत्रिपरिषद् में नहीं सम्मिलित होना चाहिये। इस प्रकार कांग्रेस कार्यसमिति ने अपने सभा मुख्यमंत्रियों को गृहमंत्री की सलाह को अस्वीकार करने का निर्देश जारी किया। समिति का विचार था कि जिन राज्यों के सम्बन्ध में ऐसी सलाह दी गयी है वहां राज्य विधान सभा भंग करने की आवश्यक परिस्थितियाँ वही नहीं उपस्थित हैं। अनुच्छेद 356 में यह नीति है कि राज्यों की विधान सभाओं को तभी भंग किया जा सकता है, जबकि राज्य का शासन संविधान के अनुसार चलाया जाना संभव ना हो लेकिन उन राज्यों में ऐसी परिस्थितियाँ नहीं थीं जबकि इस प्रकार की कठोर कार्यवाही की जाती। इस प्रकार राज्य विधान सभाओं को भंग करने को प्रयत्न पूर्णतया राजनीतिक उद्देश्य से प्रेरित था।<sup>1</sup>

कांग्रेस (इ) कार्य समिति के निर्देश पर संबंधित राज्यों के मुख्यमंत्रियों ने श्री चरण सिंह की सलाह को मानने से इनकार कर दिया सभी मुख्यमंत्रियों ने गृह मंत्री की सलाह को असंवधानिक घोषित कर दिया।

हजियाणा के मुख्यमंत्री श्री बनारसी दास गुप्त ने गृहमंत्री की सलाह को असंवधानिक तथा गर माननी बताते हुये कहा कि यह लोकतंत्र के सिद्धान्तों के अनुकूल ना है। उनका विचार था कि लोकसभा के चुनावों के परिणामों के आधार पर ऐसी माँग करना आचित्यपूर्ण नहीं है। उनकी सरकार को विधान सभा में पूर्ण विश्वास प्राप्त है। राज्य में कानून व व्यवस्था पूरी तरह सुव्यवस्थित है। विकास कार्य यथावत् चल रहे हैं।

अतः ऐसी स्थिति में राज्यपाल को विधान सभाओं को भंग करने का परामर्श देने का सवाल ही पड़ा नहीं होता उन्होंने केन्द्र सरकार को चेतावनी देते हुये कहा कि यदि सरकार गिराने में कोई कार्यवाही की गयी तो उसके विरुद्ध संघर्ष किया जायेगा। श्री गुप्त ने तब दिया कि कांग्रेस ने अतीत में कभी भी गैर कांग्रेसी सरकारों को गिराने के लिये इस प्रकार का कोई कदम नहीं उठाया।<sup>1</sup>

पश्चिम बंगाल को मुख्यमंत्री श्री सिद्धार्थ शर्मा ने गृहमंत्री की सलाह को जनता पार्टी की घोषित नीति के विरुद्ध बताया जिसमें यह स्वीकारा गया था कि राज्यों की कांग्रेसी सरकारों को नहीं गिराया जायेगा।<sup>2</sup>

उनका कहना था कि जनता पार्टी द्वारा किया जाने वाला कृत्य पूर्णतया असंवैधानिक तथा सघीय ढाँचे के लोकतांत्रिक सिद्धान्तों के विरुद्ध था।

इस संबंध में उनका प्रमुख तर्क यह था कि गृहमंत्री द्वारा जारी सूची में दक्षिणी राज्यों और महाराष्ट्र तथा असम को नहीं रखा जिनका निर्धारित पाँच वर्ष का कार्यकाल समाप्त हो चुका है। लेकिन उत्तर प्रदेश व उड़ीसा को जिनका दो या तीन वर्ष का कार्यकाल शेष है सूची में शामिल किया गया। राज्यों के चुनावों का आधार कांग्रेस के भारी हार वाले राज्यों को चुनना है यह आधार अमान्य तथा तर्कहीन है। वास्तव में इसमें एक संवैधानिक प्रश्न निहित है कि सघीय व्यवस्था में केन्द्र सरकार को ऐसा करने का अधिकार है या नहीं।

बिहार के मुख्य मंत्री डा. जगन्नाथ मिश्र ने भी इसी प्रकार के विचार व्यक्त करते हुये कहा कि ऐसी ही परिस्थितियों ने 1971 में लोकसभा के चुनावों में जबकि कांग्रेस को बिहार में विशाल बहुमत प्राप्त हुआ था लेकिन उस समय की कर्पूरी ठाकुर

1 वास्तव में उनका यह कथन सत्य के विपरीत था क्योंकि केरल में 1959 में कम्युनिस्ट सरकार का बख्तास्त बर दिया गया था, जबकि उसे विधान सभा में पूर्ण बहुमत प्राप्त था।

2 नारायणी दसाइ

अप्रैल 1977

का सरकार को बर्खास्त नहीं किया गया था।<sup>1</sup> परा कर्तव्य गृहमन्त्री द्वारा दी गया सलाह पर विचार करत समय दो महत्वपूर्ण मुद्दे की अवहेलना नहीं की जा सकती—

1 1 अगस्त 1977 के मध्य में राष्ट्रपति का चुनाव होने वाला था और जिन राज्यों में नये चुनाव कराने को कहा जा रहा था, उनका इस चुनाव में बहुत महत्व था।

लेकिन श्री चरण सिंह का कहना था कि जनता द्वारा दिया गया निर्णय केवल केंद्र सरकार के नहीं अपितु राज्य सरकारों के भी विरुद्ध था। मुख्यमंत्रियों के उस तर्क का कि-1971 के चुनावों में कांग्रेस के भारी बहुमत का फलस्वरूप बिहार, पंजाब आदि राज्यों की सरकारों ने त्यागपत्र नहीं दिया था, की आलोचना करते हुये कहा कि उस समय कांग्रेस ने विरोधी दलों की सरकारों से त्यागपत्र माँगकर दल-बदल करवाना बेहतर समझा था।

उत्तर प्रदेश के मुख्य मंत्री श्री नारायण दत्त तिवारी ने गृहमन्त्री चाधरी चरण सिंह की राज्य विधान सभा भंग करने की सिफारिश अस्वीकार कर दी थी और कार्यवाहक राष्ट्रपति श्री जत्ती से अनुरोध किया था कि वे इस मामले पर सर्वोच्च न्यायालय से राय लें।<sup>2</sup>

उन्होंने राष्ट्रपति से अनुच्छेद 143 की उपधारा के अन्तर्गत इस मामले को सर्वोच्च न्यायालय से राय माँगे जाने का अनुरोध किया। साथ ही यह भी कहा कि सर्वोच्च न्यायालय से परामर्श प्राप्त होने तक धारा 356 के तहत कार्यवाही स्थगित रखे। साथ ही राष्ट्रपति को एक सूची भी प्रेषित की जिनके आधार पर वे राष्ट्रपति से निम्नलिखित प्रश्न पर राय लें।

1 क्या कोई केन्द्रीय मंत्री या केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल सविधान के अन्तर्गत किसी राज्य के मुख्यमन्त्री को सलाह देने में सक्षम है कि वह राज्यपाल से समय से पूर्व विधान सभा भंग करने की सिफारिश करे।

1 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया, 21 अप्रैल, 1971

2 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया 25 अप्रैल 1977 5 गृहमन्त्री व मुख्यमन्त्री के मध्य हुये पत्र व्यवहारक तथ्या व परिस्थितियाँ को देखते हुये क्या यह उचित होगा कि धारा 356 के अन्तर्गत कोई अधिकारिक सूचना जारी की जाये।



2 क्या पहले से चुनी गयी विधान सभा का उसके कार्यकाल की अवधि पूरी होना प पूर्व केवल इसलिये भग करना आवश्यक है कि बाद में हुये लोकसभा चुनावों में मनाधारी दल के (जो कि राज्यो में सत्तारूढ है) उम्मीदवार हार गए ह।

3 क्या भारतीय संविधान का यह मूल स्वरूप नहीं है कि केन्द्र में सत्तारूढ दल से भिन्न दलों को जनता द्वारा विधिवत चुने जाने के बाद विभिन्न राज्यों में शासन करने दिया गया।

4 क्या राज्यपाल अथवा राष्ट्रपति को यह अधिकार है कि किसी राज्य सरकार को ऐसी स्थिति में भी बर्खास्त कर दे जबकि उसे विधान सभा का विश्वास प्राप्त हो तथा जिसमें वह सदन में सिद्ध कर चुकी हो। राज्य सरकार द्वारा संविधान के किसी प्रावधान का उल्लंघन नहीं किया हो साथ ही संविधान के अन्तर्गत केन्द्र द्वारा दिये गये विन्ही निर्देशों को मानने से इनकार भी नहीं किया हो।<sup>1</sup>

गृहमंत्री श्री चरण सिंह द्वारा दी गयी सलाह को नौ राज्यों के मुख्यमंत्रियों द्वारा जो विरोध किया गया था, उचित था क्योंकि—

1 लोकसभा और राज्य विधान सभा के चुनावों का मुद्दा पूर्णतः भिन्न होता है। जहाँ लोक सभा के निर्वाचन के लिये जो मुद्दे होते हैं उनमें अखिल भारतीय विचार और दल का शक्ति पर ध्यान दिया जाता है। जबकि राज्य विधान सभा के चुनावों में मुख्यतः स्थानीय हित के मुद्दे होते हैं।<sup>2</sup> अतः लोकसभा चुनावों के परिणामों को देखते हुये इस प्रकार का कठोर कदम उठाना वास्तव में न्यायसंगत नहीं होगा।

1 उत्तर प्रदेश में मुलायम सिंह ने गृहमंत्री श्री चह्माण के इस निर्देश को मानने से इनकार कर दिया था कि वे बाद की घोषणा वापस ले लें। लेकिन राज्य सरकार के विरुद्ध कोई कार्यवाही नहीं की गयी थी जबकि कांग्रेस राज्य सरकार में सहयोगी दल था।

2 जून 1977 में पश्चिम बंगाल राज्य के विधान मण्डल के लिये इसका बाद का निर्वाचन हुआ उसमें यह बात प्रदर्शित होती है कि लोक सभा के निर्वाचन के लिये जनता पार्टी का काफी मात्रा में मत मिल किन्तु राज्य विधान सभा के निर्वाचन के लिये उस मत अल्प मात्रा में मिल और साम्यवादी दल विशाल बहुमत प्राप्त कर सका इसलिये यह प्रस्थापना की कि राज्य विधान सभा की वास्तविक राज्य के निर्वाचकगणों के मत सघ की ससद के निर्वाचन में प्रतिबिम्बित मत का आधार पर निर्धारित किया जाना चाहिये तर्कशब्द नहीं है। डी डी बसू-भारत का संविधान एक परिचय पृष्ठ 320

2 यह एक सुस्थापित सिद्धान्त है कि जबतक राज्य मंत्रिमण्डल का विधान सभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त हो तब तक उसे सत्ता में बने रहने का अधिकार है। सविधान में प्रत्यावाहन का प्रावधान नहीं किया गया है। भारतीय संसदीय प्रणाली में किसी सरकार को मतदाताओं का विश्वास प्राप्त है या नहीं, सम्बन्धी कोई प्रावधान नहीं उपबधित है।

3 इस प्रकार का कदम हमारे सविधान की सर्वोच्च प्रणाली के विपरीत था।

4 केन्द्रिय सरकार का यह निर्णय पूर्णतः राजनीति से प्रेरित था जोकि आगामी राष्ट्रपति चुनावों को दृष्टि में रखते हुये लिया गया था।

5 इन राज्यों की विधान सभाओं को निलम्बित करने सम्बन्धी राज्यपालों द्वारा कोई रिपोर्ट राष्ट्रपति को प्रेषित नहीं की गयी थी जिससे की यह ज्ञात हो सके कि राज्य में संवैधानिक तंत्र ठप्प पड़ गया है। वास्तव में केन्द्रिय सरकार ने पूर्णतः राजनीति से प्रेरित होकर इस प्रकार की कार्यवाही की थी।

कांग्रेसी मुख्यमंत्रितया द्वारा गृहमंत्रि के परामर्श को सार्वजनिक रूप से इनकार कर दिया जाने के कारण विधिवेत्ताओं द्वारा केन्द्र के हस्तक्षेप करने के संवैधानिक अधिकारों की पुष्टि की गयी थी। उनका विचार था कि देश की एकता और अखण्डता की रक्षार्थ सविधान केन्द्र सरकार को राज्यों को आदेश तथा परामर्श देने का अधिकार दिया है। इसका युक्ति सगत अर्थ यह है कि केन्द्रिय निर्देशों की संवैधानिक अवहेलना करने वाले राज्यों में हस्तक्षेप करने का केन्द्र के पास संवैधानिक अधिकार सुरक्षित है।<sup>1</sup>

लेकिन विधिवेत्ताओं द्वारा केन्द्र के अधिकारों की चाहे किसी भी आधार पुष्टि की पाये लेकिन यह बात निश्चित तौर पर कही जा सकती है कि यह तौर उन संवैधानिक अधिकारों का दुरुपयोग था जो केन्द्र द्वारा राज्यों को आकस्मिक समयों के लिये प्रदान की गयी है। लोकसभा चुनावों के नतीजों के आधार पर कार्यवाही करने की कोशिश की जा रही थी उसमें यह कही नहीं उल्लिखित है कि राष्ट्रीय स्तर के चुनावों में यदि किसी दल को जो उस राज्य में शासक दल है यदि मतदाताओं का मत नहीं प्राप्त होता है तो यह उसका खिलाफ जनानदेश माल

1 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया 13 अप्रैल 1977 प्रमुख विधिवेत्ता श्री जाटमलानी का विचार था कि पुन जन विश्वास प्राप्त करने के लिये विधान सभाओं को भंग किया जाना उचित था। क्योंकि जब राजनैतिक प्रभुसत्ता और कानूनी प्रभुसत्ता में संघर्ष हो तो पुन जनता के समक्ष जाना ही उचित होता है।

लिया जाये। अनुच्छेद 356 का शीर्षक जिसमें यह कहा गया है 'राज्या में सवधानिक तत्र विफल होने की अवस्था में इस अनुच्छेद का प्रयोग किया जायेगा। लेकिन सबधित ना राज्यों में इस प्रकार की कानून व्यवस्था की कोई समस्या नहीं उत्पन्न हुयी थी जहाँ की इस प्रकार की कोई कार्यवाही की जाती। वास्तव में अनुच्छेद 356 का प्रयोग अतिम उपाय के रूप में ही लिया जाना चाहिये ना कि केवल राजनीतिक स्वार्थपूर्ति के लिये जैसा की सबधित मामले में लिया गया था। इस प्रकार की कार्यवाही कर ऐसी परम्परा को जन्म दिया गया जिसके आधार पर आगे चलकर 1980 में पुन नौ राज्यों की विधान सभाओं को भंग किया गया। इस प्रकार जनता सरकार भी उन लिप्साओं से नहीं बच सकी जो गलतियाँ पिछले वर्षों में कांग्रेस द्वारा की गयी थीं। हमारे सविधान में कही भी, प्रत्यावहन का अधिकार जनता को नहीं है जैसा कि स्विट्जरलैण्ड में दिया गया है, जिसके अन्तर्गत उन प्रत्याशियों को जिन्हें जनता पसन्द नहीं करती हो, को वापस बुलाने का अधिकार दिया गया है। अपनी कार्यवाही को उचित ठहराने के लिये चाहे कितने भी तर्क उभर पक्ष में दिये जायें लेकिन एक बात को निश्चित तौर पर कही जा सकती है कि इस कठोर शक्ति के दुरुपयोग करने से सविधान की प्रतिष्ठा को धक्का पहुँचता है जबकि इस अनुच्छेद का उद्देश्य सवधानिक तत्र ठप्प हो जाने पर सघ द्वारा सुधारात्मक कार्यवाही करना है ताकि राज्य का शासन सविधान के उपबन्धों के अनुसार चलता रहना कि सूचारु रूप से चलती हुयी सरकार का गलत आधारों पर बर्खास्त करना इस सबध में डा अम्बेडकर के विचारों पर दृष्टि डालना ज़रूरी है जिसमें उन्होंने यह चाहा था कि इन अनुच्छेदों के प्रयोग करने की कभी आवश्यकता ही ना पड़े और यदि इनका प्रयोग किया भी जाता है तो राष्ट्रपति जिसे ये शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं वे राज्यों के प्रशासन को वास्तविक रूप से निलम्बित करने से पूर्व समुचित सावधानी बरतेगा।<sup>1</sup>

गृहमन्त्री श्री चरण सिंह के सुझावों को सबधित राज्य सरकारों ने मानने से इनकार कर दिया और सघ सरकार की कथित सभावित कार्यवाही के खिलाफ उच्चतम न्यायालय में अनुच्छेद 131 के अन्तर्गत याचिका दायर कर दी।<sup>2</sup> इन राज्य सरकारों ने उच्चतम न्यायालय से गृहमन्त्री के पत्र को असवधानिक, गैर कानूनी और अधिकार क्षेत्र से बाहर घोषित करने की प्रार्थना की साथ ही अपनी याचिका में इस बात का भी निवेदन किया था कि न्यायालय सघ सरकार

1 सा ए डी गग IX पृष्ठ 177 1949

2 स्टेट ऑफ राजस्थान बनाम भारत सघ एआई आर 1977 एम.सी 1361 पैरा 22

का अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत कार्यवाही करने से रोकने के लिये निषेधाज्ञा जारी कर जिससे विधान सभा को उनकी नियत अवधि के समाप्त होने से पूर्व भंग करने से रोका जा सके।

कांग्रेसी राज्य सरकारों द्वारा दायर याचिका को दृष्टि में रखते हुए केन्द्र सरकार ने तान आपत्तियाँ उठायी—

1 अनुच्छेद 131 के अन्तर्गत मुकदमा नहीं चलाया जा सकता है।

2 अनुच्छेद 356 को लागू करने के लिये जिन परिस्थितियों का होना आवश्यक है उसका स्वरूप न्यायालय के विचार योग्य नहीं है और अनुच्छेद के खण्ड (5) में भी उन स्थितियों का न्यायालय के विचार के अयोग्य कर दिया गया है।<sup>1</sup>

3 मुकदमा और रिट याचिका समय से पूर्व ही दाखिल कर दी गयी है और जिस प्रक्रिया को चुनाती दी गयी है वैसे कार्यवाही भी जा सकती है और नहीं भी की जा सकती है।

लेकिन न्यायालय ने प्रारम्भिक आधार पर ही मुकदमा खारिज कर दिया।<sup>2</sup> मुख्य न्यायाधीश श्री बेग की अध्यक्षता वाली संवैधानिक पीठ ने अपने निष्पत्ति में कहा कि वादियाँ के पास मुकदमा चलाने का कोई अधिकार नहीं है। इसका कारण स्पष्ट हुये न्यायालय ने कहा कि अनुच्छेद 131 के अन्तर्गत राज्यों के अधिकारों के अपहरण के मामले आ सकते हैं मंत्रियों और विधायकों के अधिकारों के मामले नहीं। राज्यों के अधिकार और उसकी सरकार के अधिकार दोनों पृथक्-पृथक् हैं। मंत्रिमंडल को बर्खास्त करने या राज्य विधान सभा भंग होने के बाद भी राज्य बना रह सकता है।

सभी न्यायाधीश सामान्यतः इस बात से सहमत थे कि उक्त मामले का न्यायिक पुनरावलोकन नहीं किया जा सकता है क्योंकि यह मामला राजनीतिक है जिसके सबंध में राष्ट्रपति के व्यक्तिगत रूप से संतुष्ट होने को ही अंतिम निर्णय माना जा सकता है।<sup>3</sup> क्योंकि

1 मन्त्रिधन के 38वें मसौदा (1975) द्वारा यह व्यवस्था की गयी थी कि अनुच्छेद 356 के अधीन उद्घाटन को किसी आधार पर न्यायिक पुनरावलोकन नहीं किया जा सकता। सकारिया व मन्त्रिधन रिपोर्ट भाग-प्रथम, पृष्ठ-162

2 गृह मन्त्रालय भारत सरकार की वार्षिक रिपोर्ट 1977-78 पृष्ठ 9-10

3 टाइम्स ऑफ इण्डिया 8 मई, 1977

अनुच्छेद 356 के खण्ड (5) के न्यायालय के अधिकार वर्जन का दखन हुय भी यह न्यायालय के विचार योग्य नहीं है।<sup>1</sup>

लेकिन न्यायालय ने अपने निर्णय में यह स्वीकार किया था कि राष्ट्रपति की सन्तुष्टि न्यायालय की विषय परिधि में केवल उन्ही स्थितियों में आती है जबकि प्रश्न वास्तव में दुर्भावना पूर्ण है। और विषय सीमा से जो सविधान द्वारा निर्धारित की गयी है से बाहर असंगत आधारों पर आधारित ना हो। लेकिन न्यायालय ने उपरोक्त मामले को आपवादिक श्रेणी का नहीं माना।

न्यायालय ने माना कि अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत केन्द्र सरकार द्वारा विधाना सभाओं का भंग करने की शक्ति का प्रयोग सविधान सम्मत है। न्यायालय इसमें तब तक हस्तक्षेप नहीं कर सकता जब तक इस उपबन्ध को विशिष्ट परिस्थितियों में इस प्रकार नहीं लागू किया गया हो कि वह अनुचित तथा विकृत का हो। न्यायालय ने यह स्पष्ट किया कि यह निर्णय लेना नि सन्देह कार्यकारी सत्ता पर निर्भर करता है कि क्या राज्य विधान सभा तथा राज्य सरकार को जनता ने पूर्णतः नकार दिया है। फलस्वरूप राज्य में सकट पूर्ण स्थिति उत्पन्न हो गयी है। सभी न्यायाधीश इस बात पर एकमत थे कि राष्ट्रपति मंत्रिमण्डल की सलाह से बंधा हुआ है। और केन्द्र सरकार जो बिना राज्यपाल की रिपोर्ट के अन्य कारणों से यह समाधान हो जाता है कि राज्य सरकारों का सविधान के अनुसार चलाना संभव नहीं है, तो वह राष्ट्रपति को राज्य सरकारों को बर्खास्त करने की सलाह दे सकता है। लेकिन अपने बाद में एक अन्य मामले में दिये गये निर्णय में सर्वोच्च न्यायालय ने अपने फैसले उलटते हुये कहा कि अनुच्छेद 356 को लागू करने के लिये राज्यपाल द्वारा प्रेषित लिखित रिपोर्ट आवश्यक है।<sup>2</sup>

न्यायालय के राजस्थान मामले में दिये गये फैसले से यही प्रतीत होता है कि न्यायालय ने किसी राजनीतिक विवाद से हस्तक्षेप करने से अपने को दूना लिया। यह बात न्यायालय की इस टिप्पणी से सही साबित हो सकती है जिसमें कहा गया कि "इस बात कि कल्पना करना अत्यधिक खतरनाक खतरनाक होगा कि अनुच्छेद 356 के खण्ड (1) के अन्तर्गत

1 पृष्ठभूत सविधान सशोधन 42 भारत की संवैधानिक विधि "डीडी बसू पृष्ठ=446

2 बाम्बई बनाम भारत सरकार ए० आई० आर०एस०सी 2113 1994 पैरा 365—"The report's of the Governor is a pre condition"

कार्यवाही करने के सम्बन्ध में मन्त्रिपरिषद् के समक्ष केवल यही एक आधार होगा और यह भी कि नये कारण भी हो सकता है।”<sup>1</sup>

लेकिन न्यायालय द्वारा मतदाताओं द्वारा लोकसभा के चुनाव में राज्य में सरकार से संबंधित तल को अस्वीकार कर दिये जाने के आधार पर विधान सभाओं के भग करने की कार्यवाही को उचित ठहराया था उससे 1980 में न्यायालय के कथित निर्णय का सहारा लेते हुये पुन बड़ी संख्या में विधान सभाये भग की गयी। इस प्रकार केन्द्रीय सरकार के स्वार्थ को सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय ने ढाल का काम किया।

इस संबंध में सर्वोच्च न्यायालय का निर्णय आ जाने के तुरंत बाद केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल का बैठक 29 अप्रैल को प्रधानमंत्री निवास पर बुलायी गयी। जिसमें यह निर्णय लिया गया कि राष्ट्रपति को संबंधित राज्यों में विधान सभा भग करने संबंधी सलाह दी जाये<sup>2</sup> जब श्री जत्ती जो कि उस समय कार्यवाहक राष्ट्रपति थे, ने इस सन्तुति पर विचार करने के लिय कुछ समय की मांग की। उन्होंने इस पर विस्तृत विवरण चाहा जिसमें इस प्रकार की कोई कार्यवाही पूर्व में की गयी थी विशेष का उन मामलों की जहाँ राज्यपाल ने राज्य में कानून व व्यवस्था के भग होने संबंधी कोई रिपोर्ट राष्ट्रपति को नहीं भेजी थी।<sup>3</sup>

30 अप्रैल को केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल ने पुन राष्ट्रपति द्वारा उठाये गये निर्णय पर विचार करने के लिय बैठक बुलायी। श्री चरण सिंह और श्री शांतिभूषण ने राष्ट्रपति से मिलकर उनको यह सूचित किया कि उनके पास उद्घोषणा पर हस्ताक्षर करने के सिवाय और कोई चारा नहीं है। इस पर पुन राष्ट्रपति ने उन्हें सूचित किया कि वे इस विषय पर विचार करने के लिये कुछ और समय चाहते हैं। उसी शाम को प्रधानमंत्री श्री मोरारजी देसाई ने मुख्य सचिव के माध्यम एक पत्र राष्ट्रपति को भेजा जिसमें राष्ट्रपति को भारतीय संविधान के अन्तर्गत उनकी संवैधानिक स्थिति और कर्तव्यों की याद दिलायी गयी थी। तत्पश्चात् श्री जत्ती ने नौ राज्यों की विधान सभाओं को भग करने संबंधी उद्घोषणा पर हस्ताक्षर कर दिया और इसी के साथ 24 घण्टे से व्याप्त जका, तनाव और अफवाहों का अंत हो गया।<sup>4</sup> इस प्रकार एक बड़े संकट की समाप्ति हो

1 नोट ऑफ राजस्थान बनाम भारत सन एआई आर एस सी 1973 1361 पैरा 147

2 नोट रावर्नस इन इंडिया हैण्ड्स एण्ड इश्यूस पृष्ठ 288 'एन एस गहलौत'

3 वहां

4 पूर्वोद्धृत

गयी जो कुछ समय के लिये राजनीतिक वातावरण व्याप्त हो गया था राष्ट्रपति द्वारा हस्ताक्षर कर दन के पश्चात् राज्य मे नये चुनावो के लिये रास्ता साफ हो गया।

जनता सरकार द्वारा की गयी मथित कार्यवाही की जहा एक ओर गर कांग्रेसी दला क नेताआ ने स्वागत किया वही दूसरी ओर कांग्रेस ने इसकी कड़ी आलोचना की। कांग्रेस पार्टी ने डम केन्द्र का तानाशाही पूर्ण कार्यवाही करार देते हुए सघीय सिद्धान्त के विरुद्ध करार दिया।

इसी प्रकार की स्थिति पुन 1980 मे उपस्थित हुयी जबकि लोकसभा के लिये कगय गये मध्यावधि चुनावो के पश्चात् सत्तारूढ जनता पार्टी बुरी तरह पराजित हुयी। जिसे तर्क के आधार पर जनता पार्टी ने 1977 मे कांग्रेस शामिल ना गज्या की सरकारो को बर्खास्त किया था उसी तर्क के आधार पर कांग्रेस पार्टी ने भी ना राज्या<sup>1</sup> की सरकारो को बर्खास्त कर दिया था। ओर सबसे महत्वपूर्ण यह थी कि 1980 मे केन्द्र द्वारा की गयी डम कार्यवाही का कोई विरोध नहीं किया गया था। पूर्व प्रधानमंत्री श्री देमाई का मत था कि विधान सभा भग करने के फैसले को अलोकतात्रिक नहीं कहा जा सकता। यद्यपि पूर्व गृहमंत्री श्री चरण सिंह ने केन्द्र की कार्यवाही को लोकतत्र तथा सघीय ढाँचे पर खुला आग्रान बताया था। उनका कहना था कि “उन राज्यो म जिनकी सरकारो को जनता पार्टी ने अप्रल 1977 मे भग किया था कांग्रेस को मुश्किल से 30 प्रतिशत से भी कम मत मिले थे जबकि जिन राज्यो की सरकारो को भग किया गया उसमे विपक्षी दलो को इससे दुगुने मत मिले थे।” लेकिन फिर भी किसी भी दल ने कांग्रेस की कार्यवाही पर कड़ा विरोध नहीं प्रकट किया था। इसका कारण यह था कि 1977 मे जिस सिद्धान्त का प्रतिपादन जनता सरकार द्वारा किया था कांग्रेस केवल उसी को दोहरा रही थी। जनता पार्टी द्वारा का गयी कार्यवाही को न्यायालय न नी अपने निर्णय द्वारा पुष्ट क दिया था। न्यायाधीशा का विचार था कि जहाँ सत्तारूढ दल को लोक सभा के चुनावो म एक भी स्थान नहीं प्राप्त होता ह वहाँ यह अभिनिर्धारित किया जा सकता है कि राज्य की सरकार सविधान क अनुसार नहीं चलायी जा सकती क्योकि सविधान मे लोगो की सहमति पर आधारित

1 य राज्य थे 1 पञ्जाब 2 राजस्थान 3 उड़ीसा 4 मध्य प्रदेश 5 उत्तर प्रदेश 6 महाराष्ट्र 7 बिहार 8 तमिलनाडु तथा 9 गुजरात। जहाँ 17 फरवरी 1980 को राष्ट्रपति शासन लागू किया गया था।

लाकनात्रिक सरकार की कल्पना की गयी है लेकिन न्यायधीशा न यह भा कता था कि लाक्सभा के निर्वाचन मे सत्तारुढ दल के हार जाने से यह निष्कर्ष नही निकलता है कि उम राज्य की सरकार सविधान के उपबधो के अनुसार नही चलायी जा सकती ।

यह आशय निकलता है कि जहाँ हार पूरी नही हुयी है वहाँ न्यायालय सभवत इस आधार पर हस्तक्षेप कर सकता है कि शक्ति का उपयोग दुर्भावनापूर्ण किया गया था । लेकिन न्यायधीशा का विचार था कि इस हार का क्या परिणाम क्या होगा यह देखन का कार्य कार्यपालिका न अधिकार क्षेत्र म आता है न्यायालया क नही । इस प्रकार 1980 म कार्यवाहा करने के लिये गजस्थान का निर्णय सहायक सिद्ध हुआ था । लेकिन वास्तव मे ऐसा सोचना गलत था । क्यकि उल्लेखनीय है कि गजस्थान का निर्णय 42 वे सशोधन अधिनियम, 1976 द्वारा अनुच्छेद 356 म, खण्ड (5) के जो जाने के तथ्य से प्रभावित था इस सशोधन द्वारा यह व्यवस्था की गयी थी कि राष्ट्रपति की सत्तुष्टि अतिम और निणायक है और उसे किसी भी आधार पर निर्णय का विषय नही बनाया जा सकता । लेकिन 44वे सशोधन अधिनियम 1978 द्वारा खण्ड (5) को समाप्त कर दिया गया था । अत यदि मामले को न्यायालय के विचार के लिये लाया जाता तो निश्चय ही न्यायालय राष्ट्रपति की सत्तुष्टि के मामले का न्यायिक पुरावलोकन कर सकता था । लेकिन वह दुर्भाग्यपूर्ण था कि राजनीतिक दलो द्वारा सिद्धान्त केन्द्र द्वारा विरोधी दला को राज्य सरकारो के विरुद्ध की गयी कार्यवाही जो स्वीकार कर लिया गया था लेकिन राजनीतिक दलो द्वारा केन्द्र के फसले के विरुद्ध अपील ना करने के पीछे एक अन्य महत्वपूर्ण कारण भी था । 1977 मे जबकि कांग्रेस पार्टी की सरकारो को बर्खास्त किया गया था तो उन सरकारो के बहुमत के बारे मे कोई सदेह नही था । लेकिन 1980 ऐसी निगपद स्थिति नही थी । 1980 मे उन राज्यों मे दल-बदल की प्रक्रिया तेजी से शुरू हो गयी थी , मध्यप्रदेश व राजस्थान को छोड़कर शेष सात राज्यों मे नगर अग्नित्व को वसे ही खतरा बना हुआ था । इन राज्यों मे बड़े पैमाने पर दल बदल हो रहे थे जिसका कारण था जो भी विधायक सदन के लिये चुने गये थे वे शीघ्र ही अपने लाभ और पद म वचित नही होना चाहते थे । लेकिन जिन राज्यों मे कांग्रेस बड पैमाने पर दल बदल करवा कर अपनी शर्तो पर सरकार बनाने मे कामयाब हुयी थी, उन राज्या मे सरकारे भग नही की गयी थी हिमाचल प्रदेश, हरियाणा और रात्रस्थान व कर्नाटक मे किया गया था । लेकिन इसके विपग्नि जहाँ ऐसी करने मे किसी कारण से असफल रही थी, वहाँ का सरकारा को बर्खास्त कर दिया गया था । अत इससे यह बात स्पष्ट थी कि यह कार्यवाही केवल बदला लेने के दिया



गया था। अतः इससे यह बात स्पष्ट थी कि यह कार्यवाही केवल बदला लेने के उद्देश्य से की गयी थी ना कि किसी सिद्धान्त के तहत।

यद्यपि न्यायालय ने अपने निर्णय में अपरोक्ष रूप से इस मत का समर्थन किया था कि लोकसभा चुनावों में पूर्णतः हार का तात्पर्य राज्य सरकार में मतदाताओं द्वारा अविश्वास का सूचक है। लेकिन इस बात का समर्थन नहीं किया जा सकता। क्योंकि भारतीय संविधान में यह स्वीकृत सिद्धान्त है कि मतदाता केंद्र में एक दल का समर्थन करे और राज्य में दूसरे जैसाकि तमिलनाडु में 1980 में किया गया जबकि लोकसभा चुनावों में हुई भारी हार के कारण इस आधार पर विधान सभा को भंग कर दिया था कि राज्य में सत्तारूढ़ दल जनता का प्रतिनिधित्व नहीं करता इस प्रकार वहाँ सत्तारूढ़ अन्नाद्रमुक सरकार को अपदस्त कर दिया गया था। लेकिन वहाँ के मतदाताओं ने पुनः मई 1980 में कराये गये विधान सभा के चुनावों में श्री एम.जी. रामचन्द्रन के नेतृत्व वाली अन्नाद्रमुक सरकार में पुनः विश्वास व्यक्त किया था। अतः इससे स्पष्ट है कि राज्य में बहुमत प्राप्त दल को यदि लोकसभा के चुनावों में मत नहीं प्राप्त करता तो उसमें वह निष्कर्ष निकालना उचित नहीं होगा कि सरकार ने मतदाताओं का समर्थन खो दिया है क्योंकि केंद्र और राज्यों के चुनावों के मुद्दे एक से नहीं होते हैं। वास्तव में राज्य विधान सभा को इस प्रकार भंग किया जाना परोक्षतः राष्ट्रपति द्वारा बिना किसी प्रावधान के सदस्यों को वापस बुलाने की प्रक्रिया हुई जो की संविधान द्वारा मतदाताओं को नहीं प्रदान किया गया है।

यद्यपि यह ठीक है कि सत्ताधारी दल के किसी भी सदस्य का ना चुना जाना सरकार और जनता के मध्य संबंध क्षीण होने का लक्षण है, क्योंकि प्रजातान्त्रिक व्यवस्था में कोई भी सरकार तब तक कुशलता पूर्वक कार्य नहीं कर सकती जब तक कि जनता की उसमें आस्था ना हो। जनता की आस्था ही प्रजातान्त्रिक व्यवस्था का आधार है। लेकिन इस मत की राजनीतिक रूप में पुष्टि नहीं की जा सकती। संविधान के अन्तर्गत राज्य मंत्रिमण्डल विधान सभा के प्रति उत्तरदायी होता है, जिसका गठन जनता के द्वारा चुने हुये सदस्यों से होता है। अतः जनता द्वारा सदस्यों को चुने जाने के बाद यह अधिकार विधान सभा में हस्तान्तरित हो जाता है कि वो सरकार में विश्वास व्यक्त करे अथवा अविश्वास। क्योंकि एक बार प्रतिनिधियों का चुनाव करने के बाद मतदाताओं को इस बात का अधिकार नहीं रह जाता कि यदि प्रातिनिधि उसके द्वारा किये गये वायदा के अनुसार शासन नहीं चला रहा हो तो उन्हें वापस बुला ले। अतः इस आधार पर सरकार का भंग किया जाना अनुचित है कि लोकसभा के चुनावों में सत्तारूढ़ दल के विरुद्ध

जा मत दिया गया है वो जनता के अविश्वास का सूचक है और ऐसा सरकारों का पद पर बने रहने का कोई अधिकार नहीं है। 1977 व 1980 के मामले में यह स्पष्ट हो जाती है कि यदि सदन में भिन्न दल बहुमत प्राप्त करता है तो वो राज्या में अन्य दल व मंत्रिमण्डलों को शासन में टूट रखने की चेष्टा करता है। संघीय संविधान में केन्द्र और राज्या में परस्पर विरोधी दलों का आने की संभावना बनी रहती है<sup>1</sup> और यदि एक दल को सदन में बहुमत प्राप्त हो जाता है तो उसे उन परिणामों को आधार बना कर कार्यवाही करने से वचना चाहिये।

### अयोध्या घटना के बाद

अयोध्या में ६ दिसम्बर, १९९२ को विवाद ग्रस्त ढाँचा गिराये जाने के बाद निम्न प्रकार से चार राज्य सरकारों का सरकारों को गिराया गया वह बहुत ही विवादास्पद था। क्योंकि ६ दिसम्बर की घटना के सदर्थ में गृहमंत्री श्री शम्भू राव चव्हाण ने उत्तर प्रदेश सरकार<sup>2</sup> को लिखे गये पत्रों में इस बारे में गंभीर पूर्वानुमान प्रकट किया था कि उस दिन क्या कुछ घटित हो सकता है। उन्होंने इस बात की भी चेतावनी दी थी कि केन्द्र अपने का कार्यवाही करने का अधिकार है, खासतौर पर उसे अपनी पहल पर सुरक्षा बलों को भेजने का अधिकार है, और उन्होंने एकाधवार यह घोषणा भी की थी कि केन्द्र ने इस अवधि में आपातकालीन योजनाएँ तैयार कर रखी हैं। लेकिन इस सदर्थ में की केन्द्र को पहले से ही पता था कि बड़ी संख्या में एकत्र कर सेवकों द्वारा कुछ भी कार्यवाही की जा सकती थी, यह प्रश्न उठता है कि इसके बावजूद केन्द्र द्वारा त्वरित कार्यवाही क्यों नहीं की गयी<sup>3</sup> जसा कि इस सदर्थ में सरकारिया आयोग की भी सिफारिश है कि जब “बाह्य आक्रमण या आन्तरिक गड़बड़ी” से किसी राज्य का काम-काज ठप्प हो जाय और उसके परिणाम स्वरूप राज्य के संवैधानिक तंत्र के भंग होने की संभावना उत्पन्न हो जाय तो स्थिति का नियंत्रण करने के लिये अपने संविधान प्रदत्त उत्तरदायित्वों को पूरा करने के

1. माई प्रिमीडनसियल ईयर्स, श्री आर. वक्करमन, पृष्ठ 463, रूपा पब्लिकेशंस (दिल्ली)

2. पायनियर, 18 जनवरी, 1993 (लखनऊ)

3. श्री एम. सहाय, मनस्ट्रीम वॉल्यूम ३१ नं० ७, २६ दि० १९९२

लिये अनुच्छेद 355 के अधीन केन्द्र द्वारा अपने पास उपलब्ध सभी वित्तीय उपायों का प्रयोग किया जाना चाहिए।<sup>1</sup>

लेकिन पूर्व की सुचनाओं के बावजूद केन्द्र द्वारा एतिहासिक नदम क्यों नहीं उठाये गये इसको स्पष्ट करते हुये प्रधानमंत्री श्री नरसिंह राव ने अपने बयान में कहा कि केन्द्र सविधान से बंधा हुआ था और सविधान केन्द्र को केवल इस आशका के आधार पर कार्यवाही करने की अनुमति नहीं देता है कि वह (राज्य सरकार) अपना कर्तव्य पालन नहीं करेगी। लेकिन बाद में उत्तर प्रदेश को छोड़कर अन्य तीन भाजपा शासित राज्यों में राष्ट्रपति शासन लागू करने की कार्यवाही उनके इसी बयान को उलट देती है वहाँ के तथ्य यह सिद्ध करते हैं कि उन राज्यों में कानून और व्यवस्था की स्थिति इतनी खराब नहीं थी कि वहाँ अनुच्छेद 356 के तहत उद्घोषणा करनी पड़े।

## 6 दिसम्बर की घटना

अयोध्या की 6 दिसम्बर, 1992 को उत्तेजित कारसेवकों की भारी भीड़ ने 430 वर्ष पुरानी विवादित मस्जिद को ध्वस्त कर दिया और कुछ ही घण्टों के भीतर केन्द्र ने भारतीय जनता पार्टी द्वारा शासित उत्तर प्रदेश सरकार को बर्खास्त कर दिया इसके साथ ही राज्य विधान सभा भंग कर तत्काल राष्ट्रपति शासन की उद्घोषणा जारी कर दी गयी।<sup>2</sup>

मस्जिद के ढाँचे के गिरने के तुरंत बाद ही कल्याण सिंह ने अपना इस्तीफा राज्यपाल को साप दिया क्योंकि सर्वाच्च न्यायालय और केन्द्र को बार-बार दिये गये आश्वासनों के बाद भी वे ढाँचे को ध्वस्त होने से नहीं बचा सके थे।<sup>3</sup> हालाँकि 27 नवम्बर को सर्वाच्च न्यायालय में उत्तर प्रदेश सरकार ने यह आश्वासन दिया था कि 6 दिसम्बर को केवल प्रतीकात्मक कारसेवा ही होगी। अदालती आदेशों का उल्लेघन करने की अनुमति नहीं दी जायेगी। अदालत को दिये गये इस आश्वासन के बावजूद 6 दिसम्बर की शाम 4.50 बजे ढाँचा ध्वस्त किया जा चुका था और 6.45 पर कल्याण सिंह ने अपना त्याग पत्र दे दिया।

1 सरकारिया वमीशन रिपोर्ट, केन्द्र राज्य संबंध आयोग, भाग-प्रथम, पृष्ठ-166

2 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया, दिसम्बर, 1992

3 वही

इस सत्रध में ध्यान देने योग्य बात है वो ये है कि नम्रि ग्नुफिया एजसिया ने अपनी रिपोर्ट में इस बात की जानकारी दे दी थी कि आर.एस.एम टॉच को गिराने का इरादा जता है आर कल्याण सिंह को बखास्त किया जाना चाहिये। सुप्रीम कोर्ट ने भी केन्द्र को इस बात की छूट दे दी थी कि सरकार स्थिति की समीक्षा कर ऐसी कार्यवाही करने को स्वतन्त्र हो जा उचित आर सविधान के दायरे में हो लेकिन इतना होने पर भी सविधान लोकतंत्र आर राज्य की सुरक्षा का दायित्व जो केन्द्र को सविधान द्वारा सापा गया है नहीं पूरा किया गया।

जसा की पूर्व में भी कहा गया है। राज्य में संवैधानिक तंत्र विफल होने की संभावना उत्पन्न होने पर भी राज्य सरकार भग कर दी जानी चाहिये जसा कि इस मामले में था जबकि नवम्बर 5 तक हजारों की संख्या में कार सेवक अयोध्या में एकत्रित हो गए थे आर उनमें जनता आ द्वारा लगातार जनता को उत्तेजित करने वाले बयान दिये जा रहे थे। भाजपा के अध्यक्ष श्री आडवानी ने एक बड़ी भीड़ को संबोधित करते हुये कहा था कि कार सवा ईटों आर फावड़ों में की जायेगी। इसी प्रकार भाजपा के अन्य नेताओं द्वारा भी उकसाने वाले बयान दिये जाते रहे।<sup>1</sup>

इस सत्रध में यही प्रश्न उठता है कि कहीं तो अनुच्छेद 356 लागू करने में अत्यधिक अति की जाती है जबकि कभी-कभी अत्यावश्यक मामलों में भी अनदखों की जाती है। ऐसी ही स्थिति उत्तर प्रदेश में पुन उत्पन्न हुयी जबकि 13 सितम्बर, 1994 में सत्तारूढ़ गठबन्धन सपा-बासपा ने प्रदेश व्यापी बंद का आह्वान किया। ऐसा उन्होंने आरक्षण विरोधियों के आंदोलन के चलते किया। इतिहास में यह पहला अवसर था जबकि किसी सत्तारूढ़ सरकार ने इतने बड़े पैमाने पर बंद का आयोजन किया था। जैसी की आशा थी बंद के दौरान प्रशासनिक तंत्र का झुनमाल किया गया आर फलस्वरूप इलाहाबाद उच्च न्यायालय परिसर में दोनों गुटों में सघर्ष का स्थिति उत्पन्न हो गयी। मुख्य न्यायाधीश के में भी मारपीट हुयी जिसको रोकने में पुलिस बुरा तरह विफल रही। मुख्य न्यायाधीश ने तत्काल रक्षा मंत्रालय को फोन कर सेना बुला ली जिसने त्वरित कार्यवाही करते हुये बड़ी दुर्घटना को टाल दिया<sup>2</sup>। लेकिन केन्द्र ने संभावित खतरे का देखते हुये भी इतिहास की कदम नहीं उठाये जबकि ऐसा किया जाना सविधान के अनुसार होना चाहिए। क्योंकि अनुच्छेद 346 के अधीन भारत और उसके भाग की सुरक्षा सभ की जिम्मेदारी

1 इंडिया टूडे, ३१ दिसम्बर १९९२, पृ० ४३

2 दि टाइम्स आफ इंडिया, १५ सितम्बर १९९४ (तखनऊ)

है। क्योंकि प्रत्येक राज्य भारत का एक हिस्सा है। इसलिये उपबन्ध में यह बात अन्तर्निहित है जोकि अनुच्छेद 355 में प्रतिपादित की गयी है। प्रत्येक राज्य का आंतरिक गड़बड़ी से रक्षा केन्द्र का कर्तव्य होगा।<sup>1</sup>

इस मामले में केन्द्र पर इस बात का आरोप लगाया जा सकता है कि संविधान द्वारा सुपुर्द कर्तव्यों का उचित प्रकार से पालन नहीं किया और बाद में जबकि एकत्रित भीड 356 की उद्घाटनार्थ कम्पना कदापि उचित नहीं था। इस कार्यवाही के लिये व्यक्तिगत रूप से किसी का नामी ठहराना कदापि उचित नहीं था। इस घटना की आज के उत्तर प्रदेश की घटना से तुलना कर है कि केन्द्र ने पक्षपात पूर्ण व राजनीतिक विद्वेष भरी कार्यवाही का थी।

मस्जिद गिराये जाने के बाद जैसी की आशका व्यक्त की गया सर्वत्र थी। धार्मिक घृणा का वातावरण छा गया। हजारों की सख्या में समूचे देश में हत्याय हुयी मानवीय सवदेनाओं के सुन्न पडने से मूल्यों में गिराकर आ गयी।<sup>2</sup>

भाजपा शासित अन्य राज्यों की सरकारों की बर्खास्तगी की माँग जार एकड़न लगी। यह माँग उस समय ओर तीव्र हो गयी जबकि अयोध्या काँड के बाद जिन पाँच साम्प्रदायिक संगठनों पर रोक लगायी गयी थी उनमें से तीन किसी ना किसी प्रकार से भाजपा से सबध रखत थे वे थे-राष्ट्रीय स्वयं सेवक सघ, विश्व हिन्दू परिषद और बजरंग दल। थे सभी हिन्दू संगठन थे।<sup>3</sup>

दो मुस्लिम संगठनों पर भी पाबंदी लगायी गयी थी, जिसका मकसद था संविधान के धर्मनिरपेक्ष स्वरूप की रक्षा करना और चूँकि भाजपा शासित राजस्थान, मध्य प्रदेश और हिमाचल प्रदेश की सरकार के सदस्य चूँकि इन प्रतिबधित संगठनों के कार्यकर्ता रह चुके थे अत यह आशका व्याप्त की गयी थी, कि वे इन संगठनों पर लगे प्रतिबन्धों का पालन नहीं करेंगे<sup>4</sup>। उमा दलील के आधार पर इन तीन राज्यों की सरकारों को बर्खास्त कर दिया गया। यह कार्यवाही

1 गृहमंत्रालय के एन वरिष्ठ अधिकारी का कहना था कि संविधान लागू होने के बाद इस अनुच्छेद का इस्तमाल कभी नहीं हुआ—वास्तव में यह केवल सरकार को बचाने का प्रयास मात्र था—इंडिया टूडे, पूर्वोद्धृत

2 दैनिक जागरण, ९ दिसम्बर १९९२

3 दि टाइम्स आफ इंडिया दिसम्बर १६१९९२

4 बर्नी एस० महाय

प्रधानमंत्री द्वारा उपरोक्त आधार पर पर्याप्तगी ना करने के आश्वासन क वाप की गयी थी। वास्तव में भानुषा शासित सरकारों का पर्याप्तगी ना केवल अनुचित थी वरन् एक बहुत बड़ी राजनीतिक त्रुटि थी ये मामला भी 1977 व 1980 के मामले की पुनरावृत्ति मात्र ही था। इस अनुच्छेद के दुरुपयोग के श्री गणेश का सेहरा कांग्रेस पार्टी के सिर पर नहीं बाँधा जा सकता। इसकी शुरुआत तो विपक्ष ने ही की थी।

1992 में पुनः धर्मनिरपेक्षता के स्वरूप के नष्ट होने का सहारा लते हुये भाजपा सरकार को पदच्युत कर दिया गया। इस प्रकार 1977 में जिस प्रकार सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय का सहारा लेकर गलत परम्परा की शुरुआत की गयी थी वही गलती कांग्रेस द्वारा समय-समय पर दोहराई गयी अर्थात् विपक्ष ने यदि एक बार देश के संप्रतीय स्वरूप पर प्रहार का प्रयत्न किया तो कांग्रेस ने बार-बार ऐसा किया है।

संविधान सभा में बहस के दौरान ही डॉ० कामथ ने चिन्ता व्यक्त की थी कि इस धाग से राज्या के अधिकार खत्म हो जायेंगे<sup>1</sup>। उनकी चिन्ता वास्तव में आज के समय में पूरी तरह सही थी। जिस प्रकार गलत आधारों पर इस अनुच्छेद का प्रयोग ऐसी सरकारों के विरुद्ध किया जा रहा है जो हमारे सघात्मक व्यवस्था के प्रतिकूल हैं। राज्या में शांति व व्यवस्था बनाये रखने का दायित्व राज्या का विषय होना चाहिये जिन आधारों पर इन तीनों राज्यों में राष्ट्रपति शासन लागू किया गया था उसमें प्रमुख थी संबंधित मुख्यमंत्री और मंत्रिमण्डल के सदस्य चूँकि आर.एस.एस. से सम्बन्ध रखते थे अतः उनके द्वारा केन्द्र द्वारा दिये गये निर्देश का उचित रूप से पालन नहीं किया जायेगा जो की प्रतिबंधित संगठनों के विरुद्ध लगाये गये थे जबकि यह बात पूर्णतः गलत थी। यह सही था कि राज्य सरकार के संबंधित संगठन से थे और कायदा को अयोध्या जाने के लिये प्रोत्साहित भी किया गया था। लेकिन आकड़ यही दर्शाते हैं कि हिन्दू संगठनों पर प्रतिबन्ध लगाये जाने के बाद से इन राज्यों ने देश के अन्य राज्या की तरह अतीत में संगठन के सदस्य रहे लोगों की गिरफ्तारी आदि शुरू कर दी थी।<sup>2</sup>

आर दूसरा आरोप जो की राज्य में हिंसा आदि के विषय में लगाया जा रहा था तो सबसे अधिक हिंसा गुजरात, महाराष्ट्र और असम में हुयी थी। सांप्रदायिक दृष्टि से

1 संविधान सभा वाद विवाद, वाल्यूम ९ पृष्ठ 134 1994

2 सुन्दर लाल पट्टा बनाम भारत संघ ए०आई०आर०, २०५० 1993 217 वास्तव में १०

सर्वतन्त्रशील राज्य गुजरात में 246 व्यक्ति मारे गये थे। राज्य में पुलिस की भूमिका भी मजबूत नहीं थी साथ ही प्रशासन भी कारगर कार्यवाही करने में असफल रहा था।

महागट्ट में भी प्रारम्भिक झड़पों ने सांप्रदायिक हिंसा का रूप ले लिया था। अचानक भड़की हिंसा को रोकने में करीब तीन महीने लोग पुलिस कार्यवाही का शिकार हुए थे। राज्य में यह स्थिति करीब घटना के हफ्ते भर बाद तक बनी रही।<sup>1</sup>

इसी प्रकार असम में इस बात का असर इतना गहरा था माना घटना आस पास ही घटा था। बंगलादेशी अप्रवासियों के दंगा में शामिल हो जाने से स्थिति काफी खराब हो गयी थी। राज्य में सक्ड़ों लोगों की जाने गयी थी।

इसी प्रकार देश के अन्य राज्यों में जहाँ गैर भाजपा सरकारें सत्तारूढ़ थी घटनाक्रम के दौरान हिंसा की वारदातों में तेजी से वृद्धि हुयी।

इस राज्यों के मुकाबले में भाजपा शासित राज्यों में स्थिति काफी नियंत्रण में थी जो का आशा के विपरीत था।

उत्तर प्रदेश में 20 व्यक्तियों के मारे जाने का समाचार या लम्बिन स्थिति नियंत्रण में थी। कानपुर, वाराणसी आदि शहरों की छोड़कर अन्य स्थानों पर वातावरण शांत बना हुआ था। इसी प्रकार राजस्थान में भी हिंसा की वारदातें काफी हुयी थी। पुलिस और प्रशासन की सर्वकृता की वजह से हालात पर काबू पा लिया गया था। हिंसा का वाग्दत्ता में 48 लोगों के मारे जाने की बात सरकारी तौर पर कही गयी थी।<sup>2</sup>

लेकिन मध्य प्रदेश के कुछ शहरों में विशेषकर राजधानी भोपाल में पुलिस व प्रशासन की निष्कृतता से स्थिति नियंत्रण से बाहर हो गयी थी। हालात पर काबू पाने के लिये मुख्यमंत्री श्री पटवा ने त्वरित कार्यवाही नहीं की। लेकिन फिर भी इन सभी प्रदेशों में हालात देश के अन्य भागों की तरह थे<sup>3</sup>।

हिमाचल प्रदेश भाजपा शासित ऐसा राज्य था जहाँ इस वारदात के बाद भी शांति बना रही। इस अवधि में केन्द्रीय योजना मंत्री श्री सुखराम का 13 दिसम्बर को शिमला में दिया गया बयान ध्यान देने योग्य है कि हिमाचल में कानून और व्यवस्था की स्थिति सन्तोषजनक है।

1 इंडिया टूडै म्नाधृत पृष्ठ ८३

2 म्ना

3 सुन्दर लाल पटवा बनाम भारत सघ पूर्वाधृत

हिमाचल सरकार को तब तक बर्खास्त नहीं किया जायेगा, जब तक वह अपने सविधानिक दायित्व का पालन करती रहेगी। मध्य प्रदेश के मामले में राज्यपाल श्री बुवर महमूद अली खॉं द्वारा राष्ट्रपति को तीन रिपोर्ट प्रेषित की गयी थी अपनी पहली रिपोर्ट जोकि 8 दिसम्बर को भेजी गयी थी।<sup>1</sup> जो की अयोध्या कांड के बाद राजधानी भोपाल में दंगे भड़कने के दूसरे दिन राष्ट्रपति को भेज दिया गया था। जिसमें राष्ट्रपति शासन की अनुशंसा की गयी थी। इस रिपोर्ट में उन्होंने विभिन्न शहरों में कर्फ्यू और मोतों का हवाला दिया था। राज्यपाल इस नतीजे पर पहुँचे थे कि राज्य सरकार द्वारा कानून व व्यवस्था की स्थिति में सुधार के किये पर्याप्त कदम नहीं उठाया जा रहा था।

अपने पहली रिपोर्ट में राज्यपाल ने राष्ट्रपति का ध्यान इस तथ्य की ओर भी ध्यान आकृष्ट कराया था जिसमें मुख्यमंत्री श्री पटवा द्वारा उत्तर प्रदेश सरकार की बर्खास्तगी की आलोचना की गयी गई। इन सभी तथ्यों को देखते हुये, उन्होंने राष्ट्रपति से तुरंत कार्यवाही करने की माँग की थी<sup>2</sup>—

राज्यपाल द्वारा दूसरी रिपोर्ट जो की 18 दिसम्बर को प्रेषित की गयी, में पूरे राज्य में व्यापक स्तर पर फैली हिंसा का उल्लेख किया गया था। जिससे नागरिकों की जीवन और सम्पत्ति की सुरक्षा को खतरा पैदा हो गया था।<sup>3</sup>

राष्ट्रपति को दिसम्बर 13 को प्रेषित अपने अंतिम पत्र में राज्यपाल ने स्थिति की भयावहता का उल्लेख किया था। इस पत्र के साथ ही दो पत्र और सलग्न किया था उसमें से एक था भेल के कार्यकारी निदेशक सुरेश कुमार हाड़ा का, दूसरा पत्र मध्य प्रदेश मानवाधिकार आयोग के चेयनमन सलीउल्लाह खॉं का था हाड़ा ने अपने पत्र में 22 वर्षों के इतिहास में पहली बार भी पत्र के बढ़ होने और प्रतिदिन डेढ़ करोड़ रुपये की क्षति का भी उल्लेख किया था।<sup>4</sup> राज्यपाल ने अपने पत्र में हिन्दू संगठनों पर प्रतिबंध लगाये जाने की श्री पटवा द्वारा गलत कह जान की ओर ध्यान आकृष्ट कराया था। राज्यपाल ने प्रतिवधात्मक कानूनों का पालन किये जाने की क्षमता के बारे में भी संदेह व्यक्त किया था। राज्यपाल ने अपनी रिपोर्ट में अंत में यही

1 सन्दर लाल पटवा बनाम भारत सच, पूर्वोद्धृत

2 वही पैरा 31 पृष्ठ 236

3 वही पैरा 39 पृष्ठ 234

4 वही पृष्ठ 217 पैरा 23



कहा था कि उनके पास इस बात के कई कारण हैं कि मध्य प्रदेश में अनुच्छेद 356 के अधीन राष्ट्रपति शासन की उद्घोषणा में आरंभ अधिक विलम्ब नहीं किया जाना चाहिए। इस रिपोर्ट के आधार पर अन्य दोनों राज्यों के साथ मध्य प्रदेश में भी राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया। हिमाचल प्रदेश के राज्यपाल ने अपनी रिपोर्ट में यह इंगित किया था कि मुख्यमंत्री ने स्वयं स्वीकार किया है कि वे आर.एस.एम. के सदस्य हैं। आर.एस.एम. न सार्वजनिक तौर पर स्वीकार किया था कि उसने विवादित स्थल के गिराये जाने में भाग लिया था। राज्यपाल का विचार था कि राज्य की जनता यह सोचती है कि मुख्यमंत्री जो स्वयं प्रतिबद्धित सगठन से जुड़े हैं अतः वे केन्द्रीय सरकारों के निर्देशों का पालन नहीं करेंगे। राज्यपाल ने अपनी रिपोर्ट में इस ओर ध्यान दिलाया था कि राज्य का प्रशासन सविधान के अनुसार नहीं चलाया जा सकता। अतः उनके पास राष्ट्रपति शासन के लागू करने की सिफारिश करने के अलावा कोई दूसरा विकल्प शेष नहीं है।<sup>1</sup>

इसी प्रकार राजस्थान के राज्यपाल डॉ. चेन्ना रेड्डी ने अपना रिपोर्ट में इस बात का उल्लेख किया था कि मुख्यमंत्री श्री भूपाल सिंह शेरवावत सरकार के एक मंत्री ने अयोध्या में का सवा में भाग लिया था। राज्यपाल ने अपनी रिपोर्ट में इस बात उल्लेख किया था कि साम्प्रदायिक सगठनों पर कारगर रोक नहीं लगायी गयी थी। उन्होंने राज्य में कानून व व्यवस्था की खराब स्थिति पर भी अपनी ध्यान आकृष्ट कराया था तथा राज्य में अल्पसंख्यकों के हितों को नुकसान पहुँचा रहा है। रिपोर्ट में वर्तमान हालात में प्रशासन द्वारा प्रभावशाली ढंग से निपटने में असमर्थ बताया था। अतएव राज्यपाल का विचार था कि वर्तमान विधान सभा भंग कर राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया जाना चाहिये।<sup>2</sup>

यह निष्कर्ष निकालने के लिये राज्यपालों ने तीन कारण दिए थे कि राज्य का शासन सविधान के अनुसार नहीं चलाया जा सकता क्योंकि पहला मुख्यमंत्री सहित भाजपा नेताओं ने कांग्रेस सरकार को समारोह पूर्वक विदायी दी, दूसरा - कुछ विधायकों ने तो स्वयं स्वीकार किया था कि उन्होंने मस्जिद गिराने में हिस्सा लिया था। तीसरा - कारण रिपोर्ट में यह आशंका भी व्यक्त की गयी थी कि प्रतिबद्धित सगठन का एक सदस्य रह चुकने के कारण मुख्यमंत्री आर.एस.एम. पर पावदा ईमानदारी में लागू नहीं करेंगे।

1 दि. टाइम्स आफ इंडिया 16 दिसम्बर 1992

2 वही

वास्तव में ये तीनों ही कारण गलत थे जसा कि मध्य प्रदेश उच्च न्यायालय में अपने निर्णय में कहा कि राज्यपाल की रिपोर्ट मंत्रि पूर्णतः गलत तथ्यों पर आधारित थी जबकि राज्य को स्थिति इसके विपरीत थी।

पहला कारण जो कार सेनको के प्रोत्साहन का आरोप लगाया गया था तो यदि हम सच्चाई को यह सब 6 दिसम्बर के पूर्व ही हुआ था तो यह कार्यवाही बंध थी क्योंकि मंत्रिमंडल ने ही इसकी अनुमति दी थी।

आर यदि प्रदेश के किसी विधायक ने कथित कार्यवाही में हिस्सा लिया था तो इसमें यह कहा होता है कि पूरा मंत्रिमण्डल इस प्रकार की कार्यवाही में शामिल था। वास्तव में किसी एक विधायक और मंत्रा के कृत्य के आधार पर पूरे मंत्रि मण्डल को दोषी ठहराना कहाँ तक उचित हो सकता है?

तीसरा कारण का भी तर्क की कसाटी पर खरा नहीं उतरा जिसमें यह कहा गया था कि आर.एस.एस. आदि संगठनों के सदस्य होने के कारण मुख्यमंत्री मन्त्र सरकार द्वारा लगायी गयी पाबंदी लागू नहीं करेंगे। यह गलत तथ्यों पर आधारित थी क्योंकि इसमें विपरीत था। क्योंकि इन सभी राज्यों में प्रतिबंधित संगठनों की गतिविधियाँ पर रोक लगा दिया गया था साथ ही सभी में सदस्यों की गिरफ्तारी भी की जा रही थी।

### मध्य प्रदेश उच्च न्यायालय का निर्णय

मध्य प्रदेश में केन्द्र के इस फैसले के विरुद्ध मध्य प्रदेश के मुख्यमंत्री श्री सुन्दर लाल पटवा ने उच्च न्यायालय में एक याचिका दायर की जिसमें केन्द्र की कथित कार्यवाही को चुनाती दी गयी थी। मध्य प्रदेश उच्च न्यायालय की जबलपुर पीठ ने अपने ऐतिहासिक फैसले में राष्ट्रपति शासन के आदेश को निरस्त कर दिया था लेकिन न्यायालय ने अपने फैसले के न्यायान्वयन पर दो सप्ताह की रोक लगा दी थी ताकि केन्द्र सरकार सर्वोच्च न्यायालय में अपील कर सकें।<sup>1</sup>

यह उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश एस.के. झा न्यायमूर्ति अग्रवाल तथा न्यायमूर्ति डॉ. एम. धर्माधिकारी का एक विशेष पीठ द्वारा 2/3 के बहुमत द्वारा दिये गये आने निर्णय द्वारा मंत्रिमंडल के अनुच्छेद 356 के तहत करने पटवा सरकार को भग कर राष्ट्रपति शासन लागू करने

1 सुन्दर लाल पटवा बनाम भारत सघ, पूर्वोद्धृत पृ० 217

का अवध ठहराने हुये तत्सम्बन्धी जारी अधिसूचना को भी रद्द कर दिया था। इस सबध में न्यायधीशा द्वारा न्यायसम्मत तर्क प्रस्तुत किये गये थे।<sup>1</sup>

न्यायधीशों के विचार में राष्ट्रपति की अधिसूचना वस्तुपरक तथा पर आधारित नहीं थी। इसके लिये जो कारण बताये गये थे वो सविधान के अनुच्छेद 356 के असाधारण प्रावधानों का लागू करने के लिये अपर्याप्त थे। अतः सम्बन्धित अधिसूचना और उसके साथ विधान सभा भंग करने की कार्यवाही स्वतः ही निरस्त हो जाती है।<sup>2</sup>

न्यायाधीशों के विचार में अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत राष्ट्रपति द्वारा विशेष अधिकारों का प्रयोग करने की स्थिति उस समय प्रदेश में नहीं थी और ना ही विधान सभा भंग करने का कोई औचित्य ही था क्योंकि अयोध्या की घटनाओं के बाद भोपाल तथा दो अन्य शहरों में विगड़ी कानून व व्यवस्था की स्थिति पर मध्यप्रदेश के राज्यपाल द्वारा केन्द्र को भेजी गयी अपनी रिपोर्ट में ऐसी बात नहीं कही गयी थी कि जो राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू करने का पर्याप्त कारण बनता। राज्यपाल की रिपोर्ट या किसी अन्य स्रोत से इस बात की पुष्टि नहीं होती थी कि राज्य में सविधान के अनुरूप शासन नहीं चलाया जा सकता था और राज्य में सबैधानिक व्यवस्था विफल हो गयी थी। न्यायालय का विचार था कि अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत राष्ट्रपति का सत्तुष्टि के आधार पर जो घोषणा जारी की जाती है वास्तव में राष्ट्रपति शासन लगाये जाने सबधों जो निर्णय लिये जाते हैं वह वास्तव में मन्त्रिमण्डल द्वारा लिया जाता है। अतः राष्ट्रपति की सत्तुष्टि को न्यायालय के विचार का विषय बनाया जा सकता है।<sup>3</sup> और जिन आधारों पर राष्ट्रपति ने राज्य विधान सभा के भंगकर राष्ट्रपति शासन लगाये जाने सबधों उद्घोषणा जारी की थी वैसी परिस्थितियाँ वहाँ नहीं थी।

न्यायधीशों को विचार था कि विवादित ढाँचे के गिराये जाने के बाद से ना केवल मध्य प्रदेश में अपितु गुजरात, महाराष्ट्र आदि अन्य राज्यों भी हिंसक वारदातें हुयी थी लेकिन केवल भाजपा शासित राज्य सरकारों के विरुद्ध ही कार्यवाही की गयी।<sup>4</sup>

1 पूर्वोद्धृत पृ 218

2 वही पृ० 218

3 सुन्दर लाल पटवा बनाम भारत सघ' (एमवी एआईआर अक्टूबर 1993, एमपी 217 पैर 30 वाल्यूम 80

4 सुन्दर लाल पटवा बनाम भारत सघ वही

केन्द्र सरकार द्वारा हिन्दू सगठन राष्ट्रीय स्वयं सेवक संघ पर लगाये गये प्रतिबन्ध का अनुसार उसके विरुद्ध कार्यवाही करने से भी राज्य सरकार ने इनकार नहीं किया था जिसके आधार पर अनु. 356 के तहत यह स्वीकार किया जाता कि राज्य सरकार केन्द्र के निर्देशों का पालन नहीं कर रही है ना ही राज्यपाल ने अपनी रिपोर्ट में ऐसा कोई उल्लेख किया था।<sup>1</sup>

एक अन्य महत्वपूर्ण बात जो को निर्णय कही गयी थी कि अवध आदेश ससद के द्वारा अनुशोषित किये जाने के पश्चात बंध नहीं हो जाता, क्योंकि अनुमादन के पूर्व दो माह तक ऐसा अवध आदेश पूर्वतन में रहता है। दो माह पश्चात भी ससद अनुमादन करत समय राष्ट्रपति की सन्तुष्टि की जाच नहीं करती है। ससद केवल अपने अनुमोदन द्वारा उदघोषणा की अवधि का बटा देता है।<sup>2</sup> इस प्रकार न्यायालय ने ससद की सर्वोच्चता को भी चुनानी देने का प्रयास किया जा की दुभाग्यपूर्ण है। सर्वोच्च न्यायालय ने भी हाल ही में दिये गए अपने निर्णय द्वारा यह निर्धारित किया है कि यदि विधान सभा भंग करने की कार्यवाही अवध पायी गयी तो न्यायालय भंग विधान सभा को पुनर्जीवित भी कर सकता है। यह निर्णय उस समय भी दिया जा सकता था, जबकि उसे ससद द्वारा मजूर कर दिया गया हो। न्यायालय ने अपने बहुमत से दिये गये निर्णय द्वारा तीन राज्यों—

नागालैण्ड (1988) कर्नाटक (1989) और मेघालय (1991) में जहाँ राष्ट्रपति शासन सर्वधो उदघोषणा तथा राज्य सरकारों की पदच्युति को असंवैधानिक घोषित किया।

जिन्हे ससद द्वारा अनुमोदित किया जा चुका था यद्यपि न्यायालय ने कहा कि चूँकि इन तीन राज्यों के चुनाव कराये जा चुके हैं और नयी सरकारों का गठन हो चुका है अतः पुरानी विधान सभाओं को पुनरुज्जीवित करना मभव नहीं है।

यह पहला अवसर था जबकि किसी न्यायालय द्वारा राष्ट्रपति शासन की कार्यवाही का अवध घोषित किया गया था जब कि 1977 के अपने महत्वपूर्ण फैसले में न्यायालय ने राष्ट्रपति की सन्तुष्टि को न्यायालय के विचार का विषय बनाने से इनकार कर दिया था लेकिन न्यायालय का विचार था कि सर्वधित घोषणा पर इस आधार पर विचार दिया जा सकता था कि उदघोषणा केलिये पर्याप्त आधार मौजूद थे या नहीं। अर्थात् जबलपुर पीठ ने भी सर्वोच्च न्यायालय

1 पूर्वाधृत पैरा 32 90

2 वही पैरा 29 एमपी 217

3 बाम्बई बनाम भारत संघ' एआईआर 1994 अक्टूबर एससी 2113 पैरा 365

क फसले के विपरीत निर्णय नहीं दिया है ना ही ऐसा कर संवैधानिक भावना का ही उल्लंघन किया था।

लेकिन जबलपुर हाईकोर्ट द्वारा दिये गये फैसले को उलटते हुये उच्च न्यायालय ने अपने निर्णय में दिसम्बर 1992 को भाजपा की तीन राज्य सरकारों की बर्खास्तगी को वैध ठहराया। उल्लेखनीय है कि केवल तीन राज्यों राजस्थान, मध्य प्रदेश और हिमाचल प्रदेश सरकारों की बर्खास्तगी को चुनौती दी गयी थी उत्तर प्रदेश सरकार की बर्खास्तगी को भाजपा ने विरुद्ध उचित स्वीकार किया था क्योंकि मुख्यमंत्री ने स्वयं ही त्याग पत्र दे दिया था।

सर्वोच्च न्यायालय के नौ न्यायमूर्ति श्री एस.आर. पांडियन की अध्यक्षता में ना सदस्यीय संवैधानिक पीठ ने अपने फैसले द्वारा स्वयं न्यायालय द्वारा 1977 में दिये गये फसले को उलट दिया जिसमें कहा गया था कि अनुच्छेद 356 के तथा उससे सम्बद्ध व्यवस्था की समीक्षा नहीं की जा सकती जबकि उच्च न्यायालय ने इसके विपरीत कहा कि सही घोषणा है या गलत यह देखना न्यायालय के अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत आता है। साथ ही या गलत यह देखना न्यायालय के अधिकार क्षेत्र अन्तर्गत आता है। साथ ही न्यायालय इस अनुच्छेद के अन्तर्गत दिये गये राष्ट्रपति के अधिकारों की भी समीक्षा कर सकता है।

न्यायालय ने अपने फैसले द्वारा राष्ट्रपति शासन की उद्घोषणा के साथ ही राज्य विधान सभा को भंग करने के राष्ट्रपति के अधिकार को भी सीमित कर दिया है। फैसले के बाद राष्ट्रपति किसी राज्य विधान सभा को भंग करने की कार्यवाही भी कर सकता है जबकि उस राज्य सरकार को बर्खास्त करने और राष्ट्रपति शासन लागू करने की उसकी अधिसूचना की तुष्टि सदन से ना हो जाये, और यदि किसी मामले में सदन इस नतीजे पर पहुँचता है कि आदेश अवध था तो वह यथा स्थिति बहाल कर सकती है।

भाजपा सरकारों की बर्खास्तगी के कदम को उचित ठहरते हुये न्यायालय ने कहा कि धर्म निरपेक्षता भारतीय संविधान का आधार भूत तत्व है। और यदि कोई राज्य सरकार धर्म निरपेक्षता को चोट पहुँचाने वाला कोई कदम उठाता है तो इससे ऐसे हालात पैदा हो सकते हैं जिससे कानून व व्यवस्था के अनुसार शासन चलाना सम्भव ना हो ऐसी परिस्थितियों में राज्य सरकारों की बर्खास्तगी उचित है।

एक अन्य महत्वपूर्ण बात जो को निर्णय कही गयी थी कि अवैध आदेश सदन के द्वारा अनुशोषित किये जाने के पश्चात वैध नहीं हो जाता,<sup>1</sup> क्योंकि अनुमोदन के पूर्व

दो माह तक ऐसा अवैध आदेश प्रवर्तन में रहता है। दो माह पश्चात भी ससद अनुमोदन करने समय राष्ट्रपति की सतुष्टि की जाच नहीं करती है। ससद केवल अपने अनुमोदन द्वारा उद्घोषणा की अवधि को बढ़ा देता है।<sup>1</sup> इस प्रकार न्यायालय ने ससद की सर्वाच्चता को भी चुनौती देने का प्रयास किया गया जो का दुर्भाग्यपूर्ण है। सर्वोच्च न्यायालय ने भी हाल ही में दिये गये अपने निर्णय द्वारा यह निर्धारित किया है कि यदि विधान सभा भंग करने की कार्यवाही अवैध पायी गयी तो न्यायालय भंग विधान सभा का पुनर्जीवित भी कर सकता है। यह निर्णय उस समय भी दिया जा सकता था, जबकि उसे ससद द्वारा मंजूर कर दिया गया हो। न्यायालय ने अपने बहुमत से दिये गये निर्णय द्वारा तीन राज्यों—नागालैण्ड (1988) कर्नाटक (1989) और मेघालय (1991) में जहाँ राष्ट्रपति शासन संबंधी उद्घोषणा तथा राज्य सरकारों की पदच्युति को असंवधानिक घोषित किया जिन्हें ससद द्वारा अनुमोदित किया जा चुका था यद्यपि न्यायालय ने कहा कि चूंकि इन तीन राज्यों के चुनाव कराये जा चुके हैं और नयी सरकारों का गठन हो चुका है अतः पुनर्जीवित विधान सभाओं को पुनर्जीवित करना संभव नहीं है।

यह पहला अवसर था जबकि किसी न्यायालय द्वारा राष्ट्रपति शासन की कार्यवाही को अवैध घोषित किया गया था जब कि 1977 के अपने महत्वपूर्ण<sup>2</sup> फैसले में न्यायालय ने राष्ट्रपति की सतुष्टि को न्यायालय के विचार का विषय बनाने से इनकार कर दिया था लेकिन न्यायालय का विचार था कि संवैधानिक घोषणा पर इस आधार पर विचार किया जा सकता था कि उद्घोषण के लिये पर्याप्त आधार मौजूद थे या नहीं। अर्थात् जबलपुर पीठ ने भी सर्वोच्च न्यायालय के फैसले के विपरीत निर्णय नहीं दिया है ना ही ऐसा कर संवैधानिक भावना का ही उल्लंघन किया था।

अनुच्छेद 356 पर उपर्युक्त मामलों के अतिरिक्त भिन्न-भिन्न उच्च न्यायालयों में भी अनेक वाद उपस्थित हुये हैं। के.के. अबू बनाम भारत सरकार के मामले में अनुच्छेद 356 का कार्यवाही को केरल उच्च न्यायालय में चुनौती दी गयी। केरल में मार्च 1965 के चुनावों में

1 पञ्चोद्धृत पर 29 एमपी 217

2 बाम्बट बनाम भारत सप' एआईआर. 1994 अक्टूबर एससी 2113 पैरा 365

किसी भी दल को स्पष्ट बहुमत नहीं मिला था। राज्यपाल के प्रतिवेदन के आधार पर केरल में अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत कार्यवाही की गयी थी। उच्च न्यायालय ने इस सबध में निर्णय दिया कि बिना विधान सभा की बैठक बुलाये हुये भी विधान सभा को भंग किया जा सकता है और इस कार्यवाही को वदनिगति की कार्यवाही नहीं माना जा सकती<sup>1</sup>

राव वीरेन्द्र सिंह बनाम भारत सरकार के मामले में भी यह निर्णय दिया गया था कि राज्यपाल द्वारा प्रस्तुत किये गये प्रतिवेदन को किसी अदालत में चुनौती नहीं दी जा सकती और राष्ट्रपति के कार्यों की समीक्षा न्यायालय नहीं कर सकती। न्यायपालिका को राष्ट्रपति की 'सन्तुष्टि' या समाधान पर विचार करने का कोई अधिकार नहीं है।<sup>2</sup>

ज्योति बसु बनाम यूनियन ऑफ इण्डिया के मामले में कलकत्ता उच्च न्यायालय ने यह निर्णय दिया कि राष्ट्रपति ने अनुच्छेद 356 की घोषणा करने में मंत्रिपरिषद् के परामर्श के अनुसार कार्य किया अथवा नहीं, इसके जाँच का अधिकार न्यायालय का नहीं है।<sup>3</sup>

इस सबध में विजयानन्द पटनायक तथा अन्य बनाम भारत सघ, का मामला भी महत्वपूर्ण है। जिसमें यद्यपि न्यायालय ने अनुच्छेद 356 में हस्तक्षेप करने से यह कहते हुये इनकार किया था कि यह न्यायालय के अधिकार क्षेत्र से बाहर है।<sup>4</sup>

लेकिन जबलपुर हाईकोर्ट द्वारा दिये गये फैसले को उलटते हुये उच्चतम न्यायालय ने अपने निर्णय में दिसम्बर 1992 को भाजपा की तीन राज्य सरकारों की बर्खास्तगी को बध ठहराया। उल्लेखनीय है कि केवल तीन राज्यों राजस्थान, मध्य प्रदेश और हिमाचल प्रदेश सरकारों की बर्खास्तगी को चुनौती दी गयी थी, उत्तर प्रदेश सरकार की बर्खास्तगी को भाजपा ने उचित स्वीकार किया था, क्योंकि मुख्यमंत्री ने स्वयं ही त्याग पत्र दे दिया था।<sup>5</sup>

1 राव अयू बनाम भारत सघ, एआई आर, 1965 वेरल, पृष्ठ-229

2 राव वीरेन्द्र सिंह बनाम भारत सघ-एआईआर 1968, पञ्जाब पृष्ठ-441

3 ज्योति बसु बनाम भारत सघ, एआई आर कलकत्ता, पृष्ठ 122

4 विजयानन्द पटनायक बनाम भारत सघ ए. आईआर, उड़ीसा, 1993

5 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया, दिसम्बर 7, 1992 (लखनऊ)

सर्वाच्च न्यायालय के नौ न्यायमूर्ति श्री एसआर पाडियन की अध्यक्षता में नौ सदस्यीय संवैधानिक पीठ ने अपने फैसले द्वारा स्वयं न्यायालय द्वारा 1977 में दिये गये फैसले को उलट दिया, जिसमें कहा गया था कि अनुच्छेद 356 के तहत उससे सम्बद्ध व्यवस्था की समीक्षा नहीं की जा सकती, जबकि उच्च न्यायालय ने इसके विपरीत कहा कि सही घोषणा है या गलत यह देखना न्यायालय के अधिकार क्षेत्र में अन्तर्गत आता है। साथ ही न्यायालय इस अनुच्छेद के अन्तर्गत दिये गये राष्ट्रपति के अधिकारों की भी समीक्षा कर सकता है।<sup>1</sup>

न्यायालय ने अपने फैसले द्वारा राष्ट्रपति शासन की उद्घोषणा के साथ ही राज्य विधान सभा का भंग करने के राष्ट्रपति के अधिकार को भी सीमित कर दिया है। फैसले में यह राष्ट्रपति किसी राज्य विधान सभा को भंग करने की कार्यवाही भी कर सकता है जबकि उस राज्य सरकार को बर्खास्त करने और राष्ट्रपति शासन लागू करने की उसकी अधिसूचना की तृप्ति संसद से ना हो जाये, और यदि किसी मामले में संसद इस नतीजे पर पहुँचना है कि आदेश अवैध था तो वह यथास्थिति बहाल कर सकती है।<sup>2</sup>

भाजपा सरकारों की बर्खास्तगी के कदम को उचित ठहरते हुये न्यायालय ने कहा कि धर्मनिरपेक्षता भारतीय संविधान का आधारभूत तत्व है और यदि कोई राज्य सरकार धर्मनिरपेक्षता को चोट पहुँचाने वाला कोई कदम उठाता है तो इससे ऐसे हालात पैदा हो सकते हैं जिससे कानून व व्यवस्था के अनुसार शासन चलाना सम्भव ना हो ऐसी परिस्थितियों में राज्य सरकारों की बर्खास्तगी उचित है।<sup>3</sup>

न्यायालय के विचार में यदि किसी सत्तारूढ़ दल ने धर्म को राजनीति में इस्तेमाल किया है तो वह अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत यह निष्कर्ष निकालने को स्वतन्त्र है कि उस राज्य में राष्ट्रपति शासन लगाना आवश्यक है।

अपने पूर्व में दिये गये फैसले को बदलते हुए न्यायालय ने एक अन्य महत्वपूर्ण फैसला यह दिया कि अनुच्छेद 356 के तहत राष्ट्रपति की सत्तुष्टि का आधार न्यायिक परिधि

1 एसआर वाम्बई बनाम भारत संघ, एआईआरएससी 1974, 2112 पैरा 365

2 वही 365

3 वही, 365 पृष्ठ 2113



म आता है, जबकि पूर्व में इससे इनकार किया था। अनुच्छेद 74(2) का प्रावधान के बावजूद अदालत को दस्तावेज माँगा सकती है, जिनके आधार पर राष्ट्रपति ने आदेश जारी किया है। न्यायालय ने यह भी स्पष्ट किया कि वो ऐसे दस्तावेज माँगने को भी स्वतन्त्र है जिनके आधार पर केन्द्रिय मन्त्रिमण्डल ने राष्ट्रपति से संबंधित आदेश जारी करने की सिफारिश की थी। सर्वोच्च न्यायालय का विचार है कि अनुच्छेद 356 के तहत राष्ट्रपति का अधिकार सशर्त है असीम नहीं।

अदालत ने अपने फैसले में यह भी स्पष्ट किया कि राष्ट्रपति को अपने अधिकारों का उपयोग स्वतन्त्र तथा निष्पक्ष रूप से लोकतंत्र के हित में करना होता है किसी राजनीतिक दल का भारी बहुमत से केन्द्र में सत्तारूढ़ होने से किसी विपक्षी दल को दल को राज्य सरकार को बर्खास्त करने का कोई बाधा कारण नहीं बनता।

सर्वोच्च न्यायालय के उपरोक्त फैसले से निश्चित ही आये दिन केन्द्र द्वारा अनुच्छेद 356 के दुरुपयोग पर रोक लगेगी क्योंकि न्यायालय के 1977 के फैसले के बाद यह सिद्धान्त साबित हुआ कि राष्ट्रपति की सत्तुष्टि न्यायालय के विषय क्षेत्र से बाहर है, से पूर्व उन मामलों का जानना आवश्यक है जहाँ की राज्य सरकारों की बर्खास्तगी की कार्यवाही को न्यायालय ने अवधि घोषित कर दिया था। लेकिन चूँकि न्यायालय का निर्णय याचिका दायर किये जाने के काफी समय बाद आया था अतः न्यायालय के उक्त फैसले का क्रियान्वयन संभव नहीं था। क्योंकि संबंधित तीनों राज्यों में नहीं चुनवा कराये जा चुके थे जिसके परिणाम स्वरूप नयी विधान सभाये गठित की जा चुकी थी। अतः न्यायालय ने अपने निर्णय में यह स्पष्ट किया था कि पूर्व की सरकारों की सरकारों का पुर्नजीवन संभव नहीं है क्योंकि राज्यों में लोकप्रिय सरकारें सत्तारूढ़ हो चुकी हैं।<sup>1</sup>

### कर्नाटक का मामला

कर्नाटक में 21 अप्रैल 1989 को राष्ट्रपति शासन की उद्घोषणा की गयी थी जबकि राज्यपाल श्री पी. वेङ्कटसुबैया ने केन्द्र सरकार को रिपोर्ट प्रेषित कर 8 माह पुराना ब्रिगेड सरकार के अल्पमत में आने की सूचना दी थी, साथ ही उन्होंने अपनी रिपोर्ट में

1 एस.आर. बाम्बई बनाम भारत सच ए.आई.आर. 1994 एस.सी. 2105

यह भी कहा था कि राज्य में किसी अन्य दल की सरकार बनने का कोई सम्भावना नहीं है।<sup>1</sup>

राज्यपाल द्वारा भेजी गयी रिपोर्ट पर मन्त्रिमण्डल द्वारा विचार करने के बाद राज्य विधान सभा भंग कर राष्ट्रपति शासन का उद्घोषणा कर दी गयी थी, जबकि सत्यता यह थी कि उद्घोषणा जारी करते समय सत्तारूढ़ जनता पार्टी बहुमत प्राप्त दल था और मुख्य मंत्री श्री बोम्बई न राज्यपाल से विधान सभा में अपना बहुमत सिद्ध करने का अवसर दिये जाने का अनुरोध किया था। लेकिन इसके बावजूद राज्य में राष्ट्रपति शासन की उद्घोषणा कर दी गयी थी।<sup>2</sup>

इसमें पूर्व 30 अगस्त 1988 को श्री एस आर बोम्बई न पूर्व मुख्यमंत्री श्री हेगड़े का त्यागपत्र के बाद पद ग्रहण किया था। श्री हेगड़े को अपना इस्तीफा टेलीफोन रूप करने के आरोप के कारण देना पड़ा था।

लेकिन श्री बोम्बई द्वारा अपना पद ग्रहण करने के कुछ दिनों बाद पार्टी में असन्तुष्टि उभरने लगा था जबकि सितम्बर 1988, में जनता विधायक दल के 139 सदस्यों में 27 तो जनता पार्टी बने रहे लेकिन शेष 112 सदस्यों ने (जिम्मम स्पीकर भी शामिल थे) पृथक् दल जनता दल का गठन किया।<sup>3</sup>

इसके तुरंत बाद ही जनता दल के एक विधायक श्री ए.आर. मोलकारी ने राज्यपाल को पत्र भेजकर सरकार से समर्थन वापस लेने की सूचना दी। दूसरे दिन उन्होंने राज्यपाल को 19 पत्र सापे, जिनमें से 17 जनता दल विधायकों के व एक-एक भाजपा व निदलीय विधायकों के थे। अपने हस्ताक्षर युक्त पत्रों में उन विधायकों ने राज्य मन्त्रिमण्डल में अपना समर्थन वापस लेने का उल्लेख किया था।

राज्यपाल श्री के सुवेय्या ने पत्रों पर किये गये विधानसभा का हस्ताक्षर की पृष्ठ विधान मण्डल सचिव से करवायी थी। सचिव द्वारा उसकी सत्यता की पुष्टि किये जान के बाद राज्यपाल ने केन्द्र को इस सबंध में अपनी रिपोर्ट भेजी थी, जिसमें यह कहा

1 एस.आर.बोम्बई बनाम भारत सघ ए.आई.आर. 1994 एस.सी. 2095

2 राज्यनियंत्र 13 नई, 1994, (लखनऊ)

3 राज्य में विभिन्न दलों की स्थिति निम्न प्रकार से थी—जनता दल 112 कांग्रेस और 65, जनता दल 27 निर्दलीय 8 कम्युनिस्ट पार्टी, 4, भाजपा 3 कम्युनिस्ट पार्टी (एम) 2

गया था कि मुख्यमंत्री श्री हेगड़े के त्यागपत्र के बाद आर नयी पाटा जनतादल का गठन हान के बाद से दल में असतोष व्याप्त हो गया है। आर यह 19 सदस्या के पत्रा स आर भी अधिक पुष्ट हो जाता है। इन 19 विधायकों द्वारा अपना समर्थन वापस लेने की घोषणा के बाद बाम्बई सरकार उत्पन्न में आ गयी है। अतः उसे सत्ता में बने रहने को कोई संवैधानिक अधिकार नहीं है आर चूँकि राज्य में कोई अन्य दल सरकार बनाने की स्थिति में नहीं है अतः तो अनुच्छेद 356 के तहत राज्य में राष्ट्रपति शासन लगाये जाने का उद्घोषणा करते हैं। राज्यपाल ने अपनी रिपोर्ट भेजने से पूर्व राज्य व मुख्यमंत्री से सच्चाई जानने का कोई प्रयत्न नहीं किया। इस संबंध में यह ध्यान देने योग्य बात है कि राज्य व मुख्यमंत्री ने 20 अप्रैल को राज्यपाल से मिलकर उन्हें यह सूचित किया था कि वे मन्त्र की बैठक बुलाये जिससे सरकार अपना बहुमत सिद्ध कर सके। लेकिन राज्यपाल ने सदन ने बहुमत की जाँच की कोई आवश्यकता नहीं समझी। जमा की इस संबंध में सरकारिया आयोग का विचार है कि-

राज्यपाल को किसी मन्त्रिपरिषद् को तब तक बर्खास्त नही करना चाहिये, जब तक सदन ने उसके विरुद्ध अविश्वास प्रस्तावना पास कर दिया हो, क्योंकि किसी मन्त्रिपरिषद् को बहुमत का समर्थन प्राप्त है या नहीं इसकी जाँच का उपर्युक्त स्थल सदन ही होता है।<sup>1</sup> लेकिन उपरोक्त मामले में राज्यपाल ने इन सभी बातों की ओर कोई ध्यान नहीं दिया। इसी प्रकार की कार्यवाही राज्यपाल जगमोहन ने जम्मू कश्मीर में तथा राम लाल ने आन्ध्र प्रदेश में की थी, जबकि वहाँ के मुख्यमंत्रियों को अपना बहुमत सिद्ध करने का अवसर दिये बिना ही उन्हें बर्खास्त कर दिया गया था जबकि वे ऐसा करने को तैयार थे। यदि कोई मुख्यमंत्री बहुमत सिद्ध करने की इच्छा रखता है आर उसे ऐसा करने में केवल इस आधार पर वंचित होना पड़े कि उसने बहुमत का समर्थन खो दिया है, एक अनुचित बात थी। श्री बाम्बई की बर्खास्तगी उस संवैधानिक कमजोरी को पूर्ण रूप से स्पष्ट करती है कि संवैधानिक प्रावधानों का इस्तेमाल राजनीति के घृणित खेल के लिये किया जा सकता है, जैसा की इस मामले में किया गया।

1. स(0) क्र) रिपोर्ट- भाग-1 पृष्ठ 166

श्री बोम्बई आर कुछ अन्य सदस्या ने उद्घोषणा की व्यवस्था का कर्नाटक हाइकोर्ट में चुनाती दी लेकिन न्यायालय ने याचिका को रद्द कर दिया। कोर्ट का विचार था कि राज्यपाल की रिपोर्ट गलत तथ्यों पर आधारित थी, क्योंकि राज्यपाल ने अपनी रिपोर्ट मुख्यमंत्री द्वारा अपना बहुमत सिद्ध करने की दावा करने के पूर्व ही प्रेषित कर दी गयी थी। न्यायालय ने यह भी विचार व्यक्त किया, कि विधान सभा में बहुमत परीक्षण करवाने का निर्णय राज्यपाल के विवेक पर निर्भर करता है। लेकिन उच्च न्यायालय का उपर्युक्त विचार पूर्णतः गलत था।<sup>1</sup> क्योंकि जिन 19 विधायकों ने अपने पत्र भेजे थे उनमें राज्यपाल स्वयं मिले थे जिससे उनके विचारों को वास्तव में जाना जा सके। दूसरी 19 सदस्या में से जिन सात सदस्यों ने लिखित रूप से मुख्यमंत्री में अपना विश्वास व्यक्त किया था उसकी सत्यता को जाँचने का कोई प्रयत्न नहीं किया गया था वरन् राज्यपाल के अनुसार उन विधायकों ने ऐसा मुख्यमंत्री के दबाव में किया था न कि अपनी इच्छानुसार।

तीसरा राज्यपाल को इस बात की सूचना कहा से मिली थी कि विधायकों को पक्ष में करने के लिये खरीद फरोख्त चल रही है और यदि यह सही था तो ऐसी परिस्थिति में यह ज्यादा उचित होता है कि वास्तविकता की जाँच विधान सभा में करा ली जाय।

सर्वोच्च न्यायालय ने अपने निर्णय में राज्यपाल की रिपोर्ट को गलत तथ्यों पर आधारित बताया। न्यायालय का विचार था कि राष्ट्रपति द्वारा जारी की गयी उद्घोषणा में राज्य सरकार की बर्खास्तगी का कोई कारण नहीं बताया गया था। उद्घोषणा में केवल इतना कहा गया था कि राष्ट्रपति राज्यपाल की रिपोर्ट से सतुष्ट है कि राज्य में सविधानिक प्रावधानों के अनुसार शासन चलाया जाना संभव नहीं है।<sup>2</sup>

वास्तव में राज्यपाल की भूमिका उस समय और भी आपत्तिजनक हो जाती है जबकि सविधान ने उसे बहुत ऊँचे स्थान पर प्रतिष्ठित किया है, जहाँ पर उससे निष्पक्षता का उम्मीद की जाती है। लेकिन इसके स्थान पर राज्यपाल ने राज्य विधान सभा में मंत्रिपरिषद् की बर्खास्तगी में काफी शीघ्रता दिखायी, जिसकी कोई आवश्यकता नहीं थी।

1 एस.आर. बोम्बई बनाम भारत, 1994, पूवाधृत 2098

2 ए(1) आई(1) आर(1) 1994, पूवाधृत, 2098

महान्यायालय में 11 अक्टूबर 1991 को जारी की गयी उद्घोषणा में न्यायालय में चुनावों दी गयी थी जिसे सर्वोच्च न्यायालय ने अवध घोषित कर दिया। कर्नाटक के मामले में महान्यायालय में चुनावों के पश्चात नयी सरकार गठित हो चुका था अतः फसले का कार्यान्वयन सम्भव नहीं हो सका।<sup>1</sup> नागालैण्ड में भी सत्तारूढ़ कांग्रेस पार्टी के 13 सदस्यों द्वारा अपना समर्थन वापस ले लेने के कारण अल्पसंख्यक दल हो गया था। अतः राज्यपाल श्री कवी कृष्णा राव ने राजनीतिक अनिश्चितताओं को देखते हुये राज्य विधान सभा भंग कर दी थी तथा राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया था जबकि विपक्षी दल में श्री वामुजो के नेतृत्व में सरकार का बनाने के बाद किया था जिसमें असंतुष्ट सदस्य भी सम्मिलित थे लेकिन राज्यपाल ने दावों को अस्वीकृत कर दिया था।<sup>2</sup>

अतः उच्चतम न्यायालय के राष्ट्रपति शासन लागू करने के लिये जो विशिष्ट मापदण्ड स्थापित किया था वो निम्न प्रकार से है-

1 अनुच्छेद 356 राष्ट्रपतियों केवल उस स्थिति में कार्यवाही करने का अधिकार देता है जबकि वो इस बात से सतुष्ट हो कि राज्य की सरकार संविधान के प्रावधानों के अनुरूप नहीं चलायी जा रही है। वास्तव में राष्ट्रपति को प्रदत्त इस संवैधानिक शक्ति का प्रयोग मंत्रिमण्डल के प्रधान 'प्रधानमंत्री' द्वारा किया जाता है। अतः सतुष्टि को अनुच्छेद 74 (2) के प्रतिबन्ध के बावजूद न्यायिक विचार का विषय बनाया जा सकता है।<sup>3</sup>

(2) अनुच्छेद के तहत राष्ट्रपति की शक्ति सीमित है ना कि असीमित। राष्ट्रपति का अपनी उद्घोषणा में उन तथ्यों को स्पष्ट करना आवश्यक होता है, जिसको आधार बनाकर राज्य में उद्घोषणा की गयी हो। इसमें राज्यपाल को रिपोर्ट भी सम्मिलित है, क्योंकि राष्ट्रपति की सतुष्टि इन्हीं तथ्यों को आधार बनाकर हुयी होगी। इस संवध में सरकारिया आयोग ने भी यही विचार व्यक्त किया है।<sup>4</sup>

1 वाय्वाई बन्म भारत सध, 2100 ए0 आई0 आर0 1994 पूर्वोधत

2। वही 2101

वही परा 365 पृष्ठ 2112

म0 वर0 रिपोर्ट भाग I पूर्वोधत, 166

(3) राष्ट्रपति राज्य में नित्यवधी उद्घोषणा करने के पश्चात् राज्य विधान सभा का केवल निलम्बित रख सकता है, भग नहीं कर सकता, जब तक कि उसे ससद की अनुमति नहीं प्राप्त हो जाती। लेकिन यहाँ यह भी स्पष्ट किया गया है कि यदि परिस्थितियाँ अनुमूल नहीं हो तो बिना ससद के अनुमोदन के ही विधान सभा भग की जा सकती है।<sup>1</sup>

(4) (क) अनुच्छेद 356 का खण्ड (3) राष्ट्रपति को अपनी शक्तियों का दुरुपयोग क्रम से रोकता है क्योंकि ससदीय व्यवस्था में 'ससद' की मप्रभुता का सिद्धान्त स्वीकार किया गया है। अतः दो माह पश्चात् उद्घोषणा को स्वीकृति के लिये जब ससद के समक्ष आ जाता है, उस समय हो सकता है कि ससद उस पर अपनी सहमति की मोहर लगाये। अतः यदि सभा को केवल निलम्बित रखा गया है तो ससद के प्रस्ताव से उसे पुनः जीवित भी किया जा सकता है, यदि ससद उद्घोषणा को अवैध पाती है।

(ख) आर यदि ऐसा नहीं होता है तो ससद द्वारा प्रस्ताव का मजूरी प्रदान करने के पश्चात् भी विधान सभा को भग किया जा सकता है। विद्वान न्यायाधीशों का विचार है कि समय पूर्व निर्वाचन कराना प्रजातांत्रिक व्यवस्था पर बोझ डालता है। अतः इसमें पूर्व विधान सभा को भग किया जाना उचित नहीं होगा।<sup>2</sup>

(5) यद्यपि अनुच्छेद 74 (2) न्यायालय को इस बात की आज्ञा नहीं देता कि वा राष्ट्रपति को मंत्रियों द्वारा दी गयी सलाह की जाँच करे, तथापि न्यायालय केन्द्रीय सरकार को इस बात के लिये बाध्य कर सकता है कि वे उन तथ्यों को न्यायालय के समक्ष प्रस्तुत करें, जिसके आधार पर राष्ट्रपति ने अपनी 'संतुष्टि' का निर्धारण किया था, क्योंकि तब 'सलाह' का भाग नहीं हो सकते।<sup>3</sup>

(6) यदि न्यायालय अनुच्छेद 356 के अधीन की गयी घोषणा को अवैध पाता है तो उसका न्यायिक पुनरावलोकन कर सकता है। लेकिन न्यायालय केवल उन तथ्यों को

1 वही ए(1) आर(1) आर

2 एस(1) आर(1) बोम्बई बनाम भारत सघ पृष्ठ 2113 पूर्वोद्धृत

3 वही पृष्ठ 2113

अपने निर्णय का आधार बना सकता है जिसके आधार पर घोषणा की गयी थी। तथ्यों की सत्यता की जाँच न्यायालय द्वारा नहीं की जा सकती।

(7) धर्मनिरपेक्षता भारतीय संविधान का आधारमूल ढाँचा है। राजनीति में धर्म का कोई स्थान नहीं है। धर्म और राजनीति को आपस में मिलाया जाना उचित नहीं है। किसी भी दल को धर्म को राजनीति करने की अनुमति नहीं दी जा सकती, और कोई भी राज्य सरकार धर्मनिरपेक्षता की मूल भावना के विरुद्ध कार्य करती है तो उसे बरखास्त करना उचित होगा।<sup>1</sup>

(8) केवल विरोधी दल की सरकार की भावना के आधार पर राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू करना उचित नहीं है। संविधान ने केन्द्र और राज्यों को अपने-अपने क्षेत्र में स्वतन्त्र रखा है। अतः केन्द्र को राज्यों पर प्रभुत्व का अधिकार नहीं दिया जा सकता है।<sup>2</sup>

### न्यायालय द्वारा दिये गये निर्णयों का तुलनात्मक विश्लेषण

राज्यों में राष्ट्रपति शासन की घोषणा किया जाना वास्तव में एक राजनैतिक घटना होती है, क्योंकि इसकी उद्घोषणा मुख्यतः राजनीतिक उद्देश्यों के लिए ही होती है। संविधान यह स्पष्ट रूप से इंगित करता है कि राष्ट्रपति द्वारा, राजनीतिक सलाहकारों के परामर्श पर ही की जाती है, और जिसका अनुरोध राजनीतिज्ञों द्वारा दोनों सदनों में किया जाता है। अतः यहाँ यह प्रश्न उठता है कि क्या न्यायालयों द्वारा ऐसे राजनीतिक प्रश्नों पर विचार किया जा सकता है जो कार्यपालिका और विधायिका के अधिकार क्षेत्र में आते हैं, क्योंकि हमारे संविधान में संसदीय प्रणाली को स्वीकार किया है जिसके अन्तर्गत संसद को ही यह अधिकार दिया गया है कि वो मन्त्रिमण्डल पर अपना नियंत्रण रखे। स्पष्ट रूप से यह अधिकार न्यायालयों को नहीं प्रदान किया गया है। और इसी कारण से न्यायालय भी हमें राजनीतिक प्रश्नों पर निर्णय करने में हमेशा सकोच करता है, जबकि 1977 में

1 लखन अक्टूबर 1995 को उत्तर प्रदेश विधान सभा को राष्ट्रपति शासन के तुरंत पश्चात ही भंग कर दिया गया। संसद की अनुमति का इतजार किया गया।

2 एस.आर. बोम्बई बनाम भारत संघ' एआईआरएस.सी 2113, 1994, पूर्वोक्त

दिय गये अपने महत्वपूर्ण निर्णय मे दाखिल याचिका को यह कहत हुय रद्द कर दिया गया था, कि ऐसे राजनीतिक प्रश्नों की जाँच नहीं कर सकता,<sup>1</sup> क्योंकि विधान सभा आर मंत्रिमण्डल को बनाये रखने का अधिकार कानूनी अधिकार ना होकर राजनीतिक अधिकार हाना ह। अत इसमे न्यायालय हस्तक्षेप नहीं कर सकता।

यद्यपि यह ठीक है कि मंत्रिपरिषद सामूहिक रूप से ससद विशेष रूप से निचल सदन के प्रति उत्तरदायी हाती है, लेकिन व्यवहार मे यह देखने मे आता है कि प्रधानमंत्री जो कि सदन के बहुमत दल का नेता होता है उसके अधिकार बहुत अधिक बढ जाते ह आर ससद को उस पर अपना नियंत्रण रखने म कठिनाई होती ह। ससद न राज्यों के अधिकारों की रक्षा का महत्वपूर्ण दायित्व सापा गया ह। लेकिन जसा की दखन म आता है कि ससद असमर्थ रहती ह।<sup>2</sup> ऐसी स्थितिया म निपटने के लिय न्यायालयों को समय-समय पर सामने आना पड़ता है, अत न्यायालयों क लिय यह आवश्यक न जाता ह कि वो कार्यपालिका के कार्यों के औचित्य ओर अनाचित्य का निर्धारण करे तथा यह भी सुनिश्चित करे कि कोई भी राजनीतिक नेता स्वय कानून ना बनने पाये। ऐसे मामलों पर निर्णय देते समय न्यायालय मंत्रिमण्डल को अपने निर्णयों पर पुनर्विचार के लिये कह सकता है अथवा अवैध आदेशों को रद्द भी कर सकता है। इसका तात्पर्य यह नहीं ह कि न्यायालय अपने निर्णयों द्वारा कार्यपालिका के अधिकारों मे हस्तक्षेप करने का प्रयत्न

1 स्टेट ऑफ राजस्थान बनाम भारत संध ए० आई० आर० 1977, एस० सी० 1361

2 Greene MR in *corlona v minister of observed works* (1943) AIR 560 at 563 constitutionally the decision of such an official is ofcourse the decision of the minister is responsible. It is he who must answer before parliament for anything that his officials have done under his authority the whole system of departmental organisation and administration is based on the view that ministers being responsible to parliament, will see that important duties are committed to experienced officials. If they do not that, Parliament is the place where complaints must be made against them— Presidents Rule in the States, Rajeev Dhavan] NM Tripathi Pvt Ltd Bombay page 126



क़ता ह, वरन न्यायालय केवल उन्ही मुद्दों पर अपना निर्णय देता ह जिसम सवधानिक सीमाओं के अतिक्रमण का प्रश्न निहित होता है।

अमेरिका में भी सर्वोच्च न्यायालय ने राजनीतिक मामला में हस्तक्षेप करने से इनकार कर दिया था, लेकिन बाद में उसने ऐसे प्रश्नों को केवल राजनीतिक प्रश्न मानकर न विचार नहीं आगम्भ किया वरन् उसे यह स्पष्ट आभास हुआ कि यह उसके सवधानिक उत्तरदायित्वों के निर्वहन के लिये आवश्यक है कि वो ऐसे महत्वपूर्ण मुद्दों पर अपना निर्णय दे।<sup>1</sup> लेकिन 1977 में स्थिति एकदम भिन्न थी। सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष मामला तब लाया गया था जब कि राज्यों की विधान सभाएं वास्तव में भग नहीं की गयी थी वरन केवल भग करने की सलाह (धमकी) दी गयी थी। अतः न्यायालय अनुच्छेद 356 के आचिन्त्य अथवा अनाचिन्त्य पर कोई निर्णय दे ही नहीं सका था लेकिन इस पूरे मामले की सुनवाई के पश्चात् न्यायाधीशों द्वारा जो महत्वपूर्ण विचार रखे गये थे आगे के न्यायाधीशों के लिये दृष्टान्त बन गये। न्यायाधीशों ने इस बात को स्वीकार किया था कि इच्छाओं के विरुद्ध कार्यवाही करना बहुत ही गंभीर मामला है। अनुभव से यही सिद्ध होता है कि अनुच्छेद 356 के तहत कार्यवाही तभी की जाय जबकि बहुत विवादास्पद स्थिति उत्पन्न हो जाय लेकिन इसके साथ ही साथ यह भी स्वीकार किया था कि यदि राज्य ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गयी जिसमें राज्य की जनता ने सरकार को पूर्णतः नकार दिया हो। तब ऐसी स्थिति में राज्य की राजनीतिक प्रभुसत्ता बहाल करने के लिये नया जनादेश प्राप्त करने के लिये माफ़ा देना चाहिये। यह मामला बिना किसी शक के कार्यपालिका के अधिकार क्षेत्र में आता है।

न्यायमूर्ति भगवती तथा गुप्ता का विचार था कि लोकसभा चुनावों में किसी राज्य की सत्तारुढ़ दल का चुनावों में हार जाने से यह निष्कर्ष नहीं निकाला जा सकता कि राज्य का सरकार सविधान के प्रावधानों के अनुसार नहीं चलाई जा रही है। वास्तव में राज्य विधान सभा को इस प्रकार भग करना परोक्षतः राष्ट्रपति द्वारा बिना किसी प्रावधान के समस्या को वापस बुलाने की क्रिया हुयी, जोकि सविधान में मतदाताओं को भी प्रदान

1 बकर वनाम वार (1962) 369 अमेरिका 186- देखे- राजीव धवन पूर्वोद्धृत पृष्ठ 127

नहीं की गयी है। लेकिन सर्वोच्च न्यायालय के फैसले से यह स्पष्ट हो जाता है कि केन्द्र सरकार अपनी दलीय आर राजनीतिक स्वार्थ पूर्ति के लिये अनुच्छेद 356 का दुरुपयोग करती आ रही है। यही कारण है कि पिछले कुछ वर्षों से केन्द्र राज्य संबंध अत्यधिक तनावपूर्ण रहे हैं। दरअसल केन्द्र सरकार अपने राजनीतिक हिता के प्रति इतनी अधिक मताधर रही है जिससे वह इस अनुच्छेद के मूल उद्देश्य को नजरअंदाज करती रही है।

केन्द्र सरकार की इसी प्रकार की प्रवृत्तियों पर रोक लगाने का काम न्यायालय द्वारा किया जाता रहा है। न्यायालय ने अपने फैसले के द्वारा कायपालिका के अधिकारों को सीमित करने की कोशिश की है। लेकिन न्यायालय द्वारा दिये गये फैसले में विरोधाभास दिखायी देता है। न्यायाधीशों ने अपने निर्णय में यह कहा कि संविधान के अनुच्छेद 74(?) के अन्तर्गत राष्ट्रपति को दी गयी सलाह की न्यायिक समीक्षा की जा सकती है।<sup>1</sup> जिसके तहत यह स्पष्ट हो जाता है कि अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत राज्यों में राष्ट्रपति शासन लागू करने के केन्द्र के अधिकारों की सर्वोच्च न्यायालय द्वारा समीक्षा की जा सकती है। जिससे केवल राजनीतिक स्वार्थपूर्ति के लिये इस धारा के प्रयोग करने पर रोक लगेगी। केन्द्र सरकार भविष्य में इसका मनमाना प्रयोग करने में सावधानी रखेगी क्योंकि उसको इस बात की आशंका हमेशा बनी रहेगी कि राज्य सरकारें अपने राजनीतिक लाभ के लिये न्यायालय का सहारा ले सकती हैं। लेकिन दूसरी ओर धर्मनिरपेक्षता पर अपना अस्पष्ट फैसला देकर केन्द्र सरकार के हाथों में इसके दुरुपयोग का अधिकार प्रदान कर दिया।<sup>2</sup>

सर्वोच्च न्यायालय ने धर्म निरपेक्षता और जोड़गाठ की निरपेक्षता के आधार पर राष्ट्रपति शासन लागू किये जाने के बारे में समान रूप से निर्णय दिया है। लेकिन न्यायालय ने इस निर्णय के तहत कुछ ऐसे प्रश्न अनुत्तरित रह गये हैं। राजनीति में धर्म का कोई स्थान नहीं है।<sup>3</sup> कोई भी राजनीतिक दल एक साथ धार्मिक दल और राजनीतिक दल नहीं

1 एन(1) आर(1) बाम्बई बनाम भारत संध, पूर्वाधृत, पृष्ठ 2112 पैरा 365

2 लेकिन सर्वोच्च न्यायालय ने 1995 में दिये गये निर्णय में हिन्दुत्व को धर्म मानकर जीवन दर्शन माना है। अर्थात् न्यायालय ने अपने 1994 में बाम्बई में दिये गये निर्णय को उलट दिया।

3 महात्मा गांधी ने धर्म व राजनीति को एक दूसरे का पूरक माना था।

हो सकता है। दोनों को समान रूप से नहीं चलाया जा सकता। तो क्या इसका आशय यह निम्नाला जाना चाहिये कि भविष्य में केन्द्र सरकार किसी भी भाजपा की चुनी हुयी सरकार को बर्खास्त कर सकती है। अकाली दल तो निश्चय ही साम्प्रदायिक दल है तथा इसके नेता इस बात पर जोर देते हैं कि बिना धर्म के राजनीति नहीं हो सकती है। इसी प्रकार केरल कांग्रेस और मुस्लिम लीग भी विशेष सम्प्रदाय से जुड़े हुए हैं, और जिनका गठबन्धन वर्तमान में कांग्रेस (इ) के साथ भी है, जो केन्द्र में शासित दल है। तो यह प्रश्न उठता है कि क्या इन पार्टियों के गठजोड़ से बनी सरकार को भंग किया जा सकता है। इसी प्रकार में उत्तर प्रदेश में सत्तासीन सपा और बसपा का गठबन्धन भी अल्पसंख्यकों के वोटों के आधार पर ही सत्तासान हुआ था और आय दिन उसका नेताओं के भड़काऊ बयान से राज्य में जातीय और साम्प्रदायिक हिंसा का प्रसार हुआ था है। इसी प्रकार कांग्रेस ने भी अपना ध्यान हमेशा मुसलमानों के मतों पर ध्यान दिया है, और जब भी कोई निर्णय लिया जाता है, अल्पसंख्यकों के हितों का विशेष ध्यान रखा जाता है, इस संबंध में यह प्रश्न उठता है स्वभाविक है कि यदि भविष्य में कोई भी कांग्रेसी सरकार आती है, तो क्या इसी आधार पर सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय का सहारा लेते हुये राज्य सरकारों को बर्खास्त कर सकती है और यदि हाँ तो क्या ये कदम उचित होगा।

वास्तव में धर्म निरपेक्षता को केवल न्यायालय के निर्णय के द्वारा ही सुरक्षित नहीं रखा जा सकता वरन् इसके लिए नागरिकों के हृदय में बदलाव जरूरी है कि वे इस आधारभूत तथ्य को समझे।

न्यायाधीशों ने यह भी स्वीकार किया कि यदि ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जाय जबकि केन्द्र में सत्तधारी दल का कोई भी सदस्य राज्यों में ना चुना जाय तो निश्चित रूप में यह सरकार तथा जनता के मध्य संबंध क्षीण होने का लक्षण है। यह सही है कि कोई भी सरकार प्रजातांत्रिक व्यवस्था में तब तक कुशलता से कार्य नहीं कर सकती जब तक की जनता की इच्छा ना हो। जनता की इच्छा प्रजातन्त्र की व्यवस्था का आधार है और यदि जनता की आस्था वर्तमान सरकार में नहीं रह गयी है, तो इस बात में कोई सुवाद नहीं रह जाता कि जनता सत्तधारी दल के विरुद्ध है। वास्तव में यह नहीं कहा

जा सकता कि सनधारी दल का लोकसभा चुनावों में हार जाना जनता इच्छाओं को उजागर हो रहा करता, उचित नहीं है। यह एक ऐसा आधार है जिसमें राष्ट्रपति का यह सुनिश्चित करना है कि वह अपनी सतुष्टि के आधार पर कार्यवाही करे या नहीं।<sup>1</sup> अनुच्छेद 174(2)(B) राज्यपाल को यह अधिकार देता है कि वह विधान सभा को भंग कर दे, ऐसी स्थिति में जबकि राज्य की मंत्रिपरिषद् विधान सभा भंग करने की राय न दे लेकिन राय देने का यह अधिकार स्वतः केन्द्र सरकार द्वारा ग्रहण कर लिया जायेगा।

इसके बाद मध्यप्रदेश उच्च न्यायालय ने सर्वोच्च न्यायालय के बाद को उलटते हुए यह मत रखा कि राज्य में केन्द्रीय शासन का हस्तक्षेप केवल राज्य की रक्षार्थ ही किया जाना चाहिये जबकि राज्य में कानून और व्यवस्था संबंधी गंभीर समस्या उत्पन्न हो गयी हो और उसे राज्य सरकार द्वारा दुरुस्त किया जाना असम्भव हो जाये उसी स्थिति में कार्यवाही की जानी चाहिए। न्यायाधीशों ने सर्वोच्च न्यायालय के पूर्व के फैसले को उलटते हुए बहुमत से यह निर्णय दिया कि राष्ट्रपति की अधिसूचना वस्तुपरक तथ्यों पर आधारित नहीं थी। इसके लिये जो कारण बताये गये थे वो संविधान के अनुच्छेद 356 के असाधारण प्रावधानों को लागू करने के लिये अपर्याप्त थे। अतः यह अधिसूचना और इसके साथ ही विधान सभा भंग करने की कार्यवाही स्वतः ही धराशायी हो जाती है।

न्यायाधीशों ने बहुमत में कहा कि उनके विचार से भारतीय संविधान के अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत राष्ट्रपति द्वारा विशेष अधिकारों का उपयोग करने की स्थिति उस समय प्रदेश में नहीं थी और ना ही विधान सभा भंग करने का कोई आचित्य नहीं था।

अतः न्यायालय ने राष्ट्रपति द्वारा बर्खास्त की कार्यवाही को अवैध ठहराते हुये केंद्रीय सरकार को पुनः बहाल करने का आदेश दिया था। 1977 के मामले में यह साधारण धारणा थी कि सर्वोच्च न्यायालय यह नहीं चाहता था कि वो विवादास्पद राजनीतिक मुद्दों पर अपना निर्णय दे। न्यायाधीशों के विचारों से यह बात स्पष्ट हो जाती है कि उनप्रश्नों पर जिनमें केन्द्र व राज्यों के मध्य विवाद हो न्यायालय के कार्य क्षेत्र में नहीं

1 यह बात सर्वोच्च न्यायालय ने 1977 में राजस्थान राज्य बनाम भारत संघ के मामले पर अपना निर्णय दान समय कहा था।

आता आग 1977 का मामला भी सा राजनीतिक दला (जनता आर कांग्रेस) के मध्य विवाद का ही था। वास्तव में यह मामला केन्द्र व राज्य के मध्य विवाद का मामला नहीं था, जसा कि यहां के तीन न्यायाधीशों ने स्वीकार भी किया था। लेकिन मुख्य न्यायाधीश ने यह कहते हुये अस्पष्टता उत्पन्न कर दी कि अनुच्छेद 331 का क्षेत्र बहुत विस्तृत है। इस प्रकार उन्होंने एक प्रकार से तकनीकी आधार पर ही यह मामला निर्गम्य कर दिया। भगवती, चंद्रचूट आर गुप्ता ने इससे असहमति व्यक्त करते हुये कहा कि राज्य की सरकार के माध्यम से ही राज्य व्यवस्थित होता है, अतः राज्य की सरकार द्वारा जो कुछ भी किया जाता है, वो राज्य की ही कार्यवाही मानी जाती है। लेकिन 1992 के मामले में सर्वोच्च न्यायालय ने स्वीकार किया कि केन्द्र और राज्यों के मध्य उत्पन्न इस प्रकार के राजनीतिक प्रश्नों पर न्यायालय अपना निर्णय दे सकते हैं, जहां की पर संविधान की मूलभूत ढाँचे की बात सम्मिलित हो। इससे पहले केशवानन्द भारती के मामले में दिये गये अपने फसल में सर्वोच्च न्यायालय ने कहा था कि कोई भी सरकार संविधान के मूलभूत ढाँचे में संशोधन नहीं कर सकती, जबकि इस मामले में कानूनी प्रश्न निहित था। लेकिन उपरोक्त मामले में सर्वोच्च न्यायालय ने पूर्व की तरह राजनीतिक मामलों पर निर्णय देने में सकोच नहीं किया।

लेकिन संविधान सभा ने अनुच्छेद 356 का प्रावधान करते समय जो भावना व्यक्त की थी उसका आधार बहुत विस्तृत है। इसीलिये भिन्न-भिन्न समयों पर न्यायालयों ने इनका सहारा लेकर देश की संघीय व्यवस्था को छिन्न भिन्न करने का प्रयास किया है।

अतः ये प्रश्न ना केवल राजनीतिक प्रश्न ही होते हैं वरन् देश की जनता पर इन निर्णयों का सीधा प्रभाव पड़ता है। अतः न्यायालय द्वारा यह कहकर कि वे न्यायालय कानूनी दायरे से आगे नहीं जा सकते—केवल बचाव मात्र प्रतीत होता है, क्योंकि न्यायालयों ने दानों ही अवसरों पर<sup>1</sup> अपने निर्णय व न्यायिक व्याख्या द्वारा विवाद की स्थिति उत्पन्न की है।

1 1977 का राजस्थान बनाम भारत संघ का मामला व 1994 का राष्ट्रीय बनाम भारत संघ का मामला

2 न्यायालय के पास पहले से ही सामाजिक राजनितिक तथा आर्थिक विवादा का जम्हाग लगा है और यदि इस प्रकार के मामले न्यायालय के समक्ष उठाये गये तो उन्हें निर्णित करने में एक लम्बा समय लगेगा और न्यायालय के निर्णय का कोई महत्व भी नहीं रह जायेगा। जसाकी 1994 के फैसले में न्यायालय ने मन्त्रालय नागालैण्ड व कर्नाटक में राष्ट्रपति शासन की कार्यवाही को अवैध घोषित कर दिया लेकिन यहाँ यह प्रश्न उठता है कि न्यायालय द्वारा एक लम्बे समय के बाद जबकि वहाँ न गज्य सरकार का पुन बहाल नही किया जा सकता तो ऐसे में न्यायालय का निर्णय का क्या महत्व रह जाता है।

3 इस तरह न्यायालय हर राजनीतिक विवाद को समाधान करने का स्थल बन जायेगा और राजनीतिज्ञों द्वारा प्रत्येक राजनीतिक विवादों को हल करने के लिये न्यायालय की शरण ली जाने लगेगी। इसका प्रत्यक्ष प्रभाव न्यायधीशों के चुनावों पर पड़ेगा क्योंकि वर्तमान संसदीय व्यवस्था में कार्यपालिका अपने कार्यों के लिये केवल व्यवस्थापिका के प्रति जवाबदारी होती है। अतः प्रश्न यह उठता है कि क्या संसद यह चाहेंगी कि उसका अधिकार में न्यायालय हस्तक्षेप करे। अतः न्यायधीशों के चुनाव में भी राजनीति का प्रवेश हो जायेगा।

वर्तमान में फैसले द्वारा न्यायालय ने संसदीय सर्वाच्च पर प्रश्न चिन्ह लगा दिया जबकि उसने कर्नाटक, मेघालय और नागालैण्ड सरकारों का बर्खास्तगी को अवैध घोषित कर दिया, जबकि संसद ने उत्थापना सम्बन्धी प्रस्ताव पर अपनी मजूरी दे दी थी। इस प्रकार देश में एक नये विवाद के खडे होने की संभावना है, जिससे भविष्य में संसद व न्यायपालिका के मध्य टकराव में इनकार नहीं किया जा सकता। क्योंकि भविष्य में यह प्रश्न निर्धारित होगा कि कौन से कौन प्रमुख है। हमारे संविधान में भी संसदीय सर्वाच्चता के सिद्धान्त का प्रतिपादन किया गया है।<sup>1</sup>

लेकिन इस संवध में न्यायधीश चन्द्रचूड़ का विचार था कि उन लोगों का निमन्त्रे लिये संविधान बना है यह नहीं आभास होने लगे कि न्यायालय इस पर निर्णय

1 1994 में सर्वाच्च न्यायालय ने भी संसदीय प्रभुता के नियम का न्योक्ता किया है- एस।

आर। बोम्बई बनाम भारत संध, ए। आई। एस। सी। 1994, 2059, पैर 223

दन से अपने को बचाती है। उनका विचार था कि न्यायालय का सविधान द्वारा साधा गयी एक विशिष्ट भूमिका का निर्वहन करना है।

न्यायाधीश बेग का विचार था कि वास्तव में यह देखना न्यायालय का काम है कि कहीं उन्हें घोषणा केवल उस लाभ लिये ना की गयी हो जो कि सविधान में व्यक्त है नहीं की गयी थी। उनका विचार था कि ऐसी स्थिति में न्यायालय अनुच्छेद 356 के आचिन्त्य पर निर्णय दे सकता है कि किसी राज्य में सविधान के आशय के अनुसार कार्यवाही की गयी है या केवल किसी दल विशेष के विरुद्ध। ऐसा किया जाना सविधान के अनुसार अनुचित है व दुर्भाग्यपूर्ण है।

न्यायाधीशों द्वारा व्यक्त किये गये विचारों से आगे के न्यायाधीशों ने मार्गदर्शक सिद्धान्तों की तरह अनुसरण किया। मध्य प्रदेश उच्च न्यायालय ने जमन फसल में मध्य प्रदेश सरकार की वखास्तगी को अवध घोषित कर दिया और कहा कि अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत की गयी उद्घोषणा की वधता की जाँच का अधिकार न्यायालय का है।

न्यायालय ने अपने निर्णय में कहा कि अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत सरकार का प्राप्त ऐसा अधिकार है जिसका प्रयोग अत्यधिक सावधानी पूर्वक ही किया जाना चाहिये। कार्यवाही करने से पूर्व केन्द्र का प्रथम कर्तव्य यह होगा कि राज्यपाल की रिपोर्ट की गहराई से जाँच करे चाहिये और राज्यपाल की रिपोर्ट से भिन्न अन्य स्रोतों में भी सूचनाएँ एकत्र करना चाहिये और राज्यपाल राष्ट्रपति उद्घोषणा जारी करने का मात्र माध्यम बन होना चाहिये, क्योंकि राष्ट्रपति सविधान द्वारा मन्त्रिपरिषद् की सलाह पर काम करने का बाध्य होता है। अगर राष्ट्रपति का कानून के अधीन न्यायालय में एक पक्ष नहीं बनाया जा सकता। केन्द्र सरकार के सविधान का लाभ या इस बात से कि तो अन्य सूचना जिसके आधार पर आपन स्थिति लागू की गयी है, का सार्वजनिक ना करे, इसका लाभ नहीं पा सकता। क्योंकि मन्त्रान्वय न्यायालय ने अपने हालके फैसले द्वारा यह अनिवार्य कर दिया है कि अनुच्छेद 356 (2) के प्रावधानों के बावजूद अदालत ने दस्तावेज मंगा सकते हैं जिसके आधार पर राष्ट्रपति द्वारा आदेश जारी किया गया हो साथ ही यह भी स्पष्ट किया है कि न्यायालय ऐसे दस्तावेज भी मंगाने को स्वतन्त्र है जिसके आधार पर केन्द्रीय सरकार ने

इतना होते हुये भी यहाँ यह महत्वपूर्ण है कि बहुत से राजनीतिक प्रश्न का निपटारा न्यायालयों द्वारा ही निर्णित होता है। लेकिन इन राजनीतिक मुद्दों पर न्यायालय को क्व दखल करना चाहिये, यह न्यायालय द्वारा कभी बहस का विषय नहीं बनाया गया। सुब्बाराव द्वारा की गयी अतिरिक्त न्यायाधिक टिप्पणी में यह स्पष्ट किया गया था कि मुख्यतः ऐसी समस्याएँ, जिसमें वो राजनीतिक प्रश्न जिससे संवैधानिक मामले आते हैं, न्यायालय के परिक्षेत्र में संवैधानिक मामले के रूप में आते हैं। राजनीतिक प्रश्न का सिद्धान्त ने शासना के मध्य विवाद से उत्पन्न होता है। संविधान केन्द्र की व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका को राज्य को व्यवस्थापिका कार्यपालिका व न्यायपालिका से अधिकार क्षेत्र से पूर्णतः अलग रखता है, और ऐसी स्थिति में यदि केन्द्रिय कार्यपालिका राज्य की व्यवस्था में अनुचित दखल देता है, तो न्यायालय इसे स्वीकार नहीं कर सज्जता, और न्यायालय को द्वारा उपस्थिति ऐसे प्रश्नों पर निर्णय देना संवैधानिक व राजनीतिक दृष्टि से अनुचित नहीं होगा। किसी भी सरकार की सफलता के लिये यह आवश्यक है कि जनता के प्रति जवाबदेह हो नाकि तानाशाह के प्रति।

लेकिन फिर भी न्यायालय ने यह स्वीकार किया कि इस प्रकार के प्रश्नों का निपटारा राज्य सरकारों द्वारा न्यायालय द्वारा नहीं कराना चाहिये। इन आपसी समझ द्वारा राजनीतिक स्तर पर ही सुलझा लेना चाहिये। न्यायालय का यह दृष्टिकोण उचित भी है। इसके प्रमुख कारण हैं जिनके कारण न्यायालयों को इनसे बचना चाहिये—

1- पहला कारण यह है कि यदि सरकार इस प्रकार का प्रत्येक मामला न्यायालय में पेश करने की प्रवृत्ति अपना ले, तो न्यायालय के समक्ष इतने अधिक विवाद उठ खड़े होंगे की उन सभी का निपटारा करना न्यायालय द्वारा संभव नहीं होगा। ऐसी स्थिति में ये विवाद केवल न्यायिक आदेशों के लिये ही प्रस्तुत नहीं किये जायेंगे वरन् न्यायालय का हस्तक्षेप राजनीति में विपश्चिन्ना को दवाने या उखाड़ने के लिये किया जायेगा जैसा की 1977 के मामले के संवोध में सत्य भी है।<sup>1</sup>

1 न्यायालय के निर्णय के बाद ही नौ राज्यों की विधान सभाओं का भंग किया गया था। 1980 में भी नौ राज्यों की विधान सभाओं को भंग करने का प्रमुख आधार न्यायालय द्वारा दिया गया निर्णय ही था।



राष्ट्रपति का सम्बन्ध मामल में आदेश जारी करने की सलाह दी है। इस प्रकार न्यायालय के इस फैसले से निश्चय है कार्यपालिका के उस गोपनीय कृत्य पर राफ़ लगनी। गोपनीयता का बहाना कर उन तथ्यों को सार्वजनिक करने से रोक दिया जाता था।

अतः यह स्पष्ट है कि न्यायालय ने अपन निर्णयो द्वारा समय-समय पर राष्ट्रपति पर लागू किये जाने की आवश्यकता पर विचार करने का दावा किया है जबकि संविधान निर्माताओं का प्रयोजन इन प्रावधानों को न्यायिक समीक्षा से दूर रखना था जैसा कि अनुच्छेद 74(2) में वर्णित है। 1977 के फैसले में न्यायाधीशों ने इन सीमाओं का स्वाकारण हुये इस पर अपना निर्णय देने से इनकार कर दिया था क्योंकि उसका विचार था कि ऐसे राजनीतिक मामलों में निर्णय देकर न्यायालय विवाद का विषय बन जायगा लेकिन 1994 में सर्वोच्च न्यायालय ने बोम्बई बनाम भारत सघ के मामले पर फैसला देकर कहा कि एक ओर अपने को राजनीतिक विवादों में फँसा लिया है वह दूसरी ओर न्यायालय ने अपना सीमाओं का ध्यान नहीं रखते हुये अपने क्षेत्राधिकार का प्रसार कर लिया। यह स्पष्ट है कि संविधान निर्माता न्यायालय को इस विवाद से बचना चाहते थे, परन्तु ऐसा हा नहीं सका। संभवतः यह न्यायिक सक्रियतावाद का उदाहरण है।

अतः में यह कहा जा सकता है कि अनुच्छेद 356 का त्रि एक राजनीतिक प्रावधान है का दुरुपयोग न्यायालय के निर्णयो द्वारा नहीं रोकता जा सकता अपितु राजनीतिक तत्वों की इच्छा शक्ति ही इसके दुरुपयोग को रोकने का कारगर उपाय है।

## अध्याय 6

राष्ट्रपति शासन और राज्यपाल  
की भूमिका

# राष्ट्रपति शासन और राज्यपाल की भूमिका

## राज्यपाल की संवैधानिक स्थिति

अनुच्छेद 356 के लागू किये जाने के दौरान राज्यपाल एक महत्वपूर्ण कड़ी का काम करता है। राज्यपाल की रिपोर्ट किसी राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू किये जाने का प्रमुख आधार होती है। यद्यपि संविधान राष्ट्रपति को अनुच्छेद 356 के अधीन कार्यवाही करने के लिये राज्यपाल की रिपोर्ट अनिवार्य नहीं करता, लेकिन यदाकदा कुछ अपवादों को छोड़कर अधिकतर अवसरों पर राज्यपाल की रिपोर्ट के आधार पर ही कार्यवाही की गयी है।

राज्यपाल द्वारा राज्य सरकार की बर्खास्तगी के लिये केन्द्र को रिपोर्ट भेजना, विधान सभाओं को भंग करना तथा मुख्यमंत्रियों की नियुक्ति आदि ऐसे अधिकार हैं जिनके प्रयोग में पक्षपातपूर्ण भूमिका का निर्वहन करने के कारण राज्यपाल का पद आलोचना का शिकार रहा है। चूँकि राष्ट्रपति शासन के दौरान राज्य की प्रशासनिक गतिविधियों का संचालन केन्द्र, राज्यपालों के माध्यम से ही करता है अतः राज्यपालों की इस अत्यन्त महत्वपूर्ण भूमिका को देखते हुये राज्यपाल की संवैधानिक और राजनीतिक अधिकारों का विश्लेषण आवश्यक है। विपक्षी दलों द्वारा इस संवोध में राज्यपालों की भूमिका पर सदैव व्यक्त किया गया है। उस पर केन्द्र के अधिकारों की भूमिका अदा करने का आरोप लगाया गया है।

वास्तव में इस अध्याय में इस बात का विश्लेषण आवश्यक पड़ता है कि क्या वास्तव में राज्यपालों ने संविधान द्वारा सौंपी गयी अपनी संवैधानिक प्रमुख की भूमिका से हटकर काम किया है अथवा एक दल के राजनीतिक नेता की तरह।<sup>1</sup> स्पष्ट है कि राष्ट्रपति शासन को पूर्ण कार्यवाही के दौरान राज्यपाल महत्वपूर्ण कड़ी होता है अतः अनुच्छेद 356 के गहन अध्ययन में निम्न राज्यपालों की इस संवोध में निभायी गयी भूमिका को जाँच आवश्यक है।

भारतीय संविधान में चूँकि ब्रिटिश प्रणाली के समान ही संसदीय व्यवस्था को स्वीकार किया गया है जिसमें यह आम धारणा है कि यदि राज्य के संवैधानिक अध्यक्ष की व्यवस्था कर

---

1. यदि राष्ट्रपति वा किसी राज्य के राज्यपाल बने प्रतिवेदन मिलने पर या अन्यथा यह समाधान हो जाता है कि ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गयी है जिसमें उस राज्य का शासन संविधान के उपबंधों के अनुसार नहीं चलाया जा सकता तो राष्ट्रपति उद्घोषणा कर सकता है-संविधान का अनुच्छेद 356 (1) भारत का संविधान (विधि व न्याय मंत्रालय, नयी दिल्ली)

दा जाये तो समदीय प्रणाली सुचारु रूप से चल सकती है। चूंकि भारतीय संविधान न मध्य और राज्य दोनों स्तरों पर सरकार की इसी प्रणाली को स्वीकार किया है, अतः इन दोनों ही स्तरों पर मंत्रान्तरिक प्रधान की व्यवस्था की गयी है अर्थात् केन्द्र में राष्ट्रपति और राज्या में राज्यपाल अधिकारों और शक्तियों के मामले में भी दोनों की स्थिति समान है।

भारतीय संविधान में राज्यपाल को संविधान के सजग प्रहरी और मंत्रों व राज्या के मध्य महत्वपूर्ण सम्पर्क बिन्दु की भूमिका प्रदान की गयी है। संविधान निर्माताओं ने राज्यपाल के पद का सृजन करते हुये ऐसे संविधानिक प्रमुख की कल्पना की थी जो मंत्रिमंडल के लिये एक दृढ़दर्शी परामर्शदाता तथा सलाहकार हो<sup>1</sup> तथा राज्य के मुखिया के रूप में निष्पक्ष और ईमानदार प्रतिनिधि की भूमिका का निर्वाह कर सके। अतः राज्यपाल के पद पर ऐसे व्यक्ति की कल्पना की गयी जो जो नलीय राजनीति में लिप्त न हो।<sup>2</sup> संविधान लागू होने के कुछ वर्षों के उपरान्त ही इस मन्त्रपूर्ण तथ्य को विस्मृत कर दिया गया और राज्यपाल का पद पणन राजनयिक हो गया जिसका केन्द्र में मन्त्रिमंडल द्वारा दुरुपयोग किया जाने लगा यहाँ तक कि उस केन्द्र में राज्य का एजेंट मान लिया जायेगा। राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है तथा अपने पद ग्रहण की तारीख से पाँच वर्ष तक अपने पद पर बना रहता है। लेकिन राज्यपालों को अपने कार्यकालकी सुरक्षा नहीं प्रदान की गयी है। इस प्रकार राज्यपाल केन्द्र के प्रभावी एजेंट की भूमिका का निर्वाह करना है।<sup>3</sup> राज्य के संवैधानिक मुखिया की भूमिका में राज्यपाल राज्य का आपचारिक प्रधान होता है। राज्य की सभी कार्यकारी शक्तियाँ राज्यपाल के नाम पर राज्य मंत्रिमंडल द्वारा प्रयुक्त की जाती हैं जिनकी नियुक्ति राज्यपाल द्वारा ही की जाती है।<sup>4</sup>

संविधान का अनुच्छेद 163<sup>5</sup> राज्यपाल के लिये यह अनिवार्य करता है कि वह अपने सभी कार्यपालक और विधायी कार्यों को मंत्रिपरिषद् की सहायता से करेगा। लेकिन कुछ परिस्थितियों

1 श्री आर. वेंकटरमन माइ प्रसाडेसिंगल ईयर्स पृष्ठ 128 पूर्वोक्त

2 माएडा नाग VIII पृष्ठ-455-456

3 'मन्त्रिमंडल और इन शक्तियाँ'—राजाधर धवन पृष्ठ 118 पूर्वोक्त

4 लेकिन श्री जॉन्स का मानना है कि राज्यपाल की स्थिति राष्ट्रपति व समान नहीं है यह बात दोनों की कर्तव्य पद्धति से स्पष्ट है। राज्यपाल की नियुक्ति व पदच्युति राष्ट्रपति (केन्द्र) की इच्छा पर निर्भर होता है—भारतीय शासन एवं राजनीति—मॉरिस जॉन्स—सुगंजीत पब्लिकेशन्स (दिल्ली) पृष्ठ 75

5 अनुच्छेद 163 (3) पूर्वोक्त-

म राज्यपाल अपने विवेक के अनुसार भा कार्यवाही कर सकता है सावधान प आनु 154 राज्य की समस्त कार्यवाही शक्तिया को राज्यपाल में निहित करता है।

यह नियम करना कि राज्यपाल किसी मामले में अपने विवेक के अनुसार कार्यवाही कर अथवा नहीं यह निर्धारित करना स्वयं राज्यपाल के ही निर्णय का विषय है और उसके द्वारा लिया गया निर्णय अंतिम होगा। राज्यपाल द्वारा किये गये किसी भी कार्य की वधता पर इस आधार पर कोई आपत्ति नहीं उठायी जा सकती कि अमुक कार्य उसे अपने विवेकानुसार करना चाहिये था अथवा नहीं। कोई भी न्यायालय इस प्रश्न पर विचार नहीं कर सकता कि क्या मंत्रियों ने राज्यपाल को कोई मंत्रणा दी या नहीं दी थी ता क्या दी जा।<sup>1</sup>

संविधान में राज्यपाल के लिये विवेकीय शक्ति के प्रयोग के लिये कोई मानक नहीं निर्धारित किया गया है। लेकिन इस संबंध में सरकारिया आयोग का विचार है कि जब तक मंत्रिपरिषद् को विधान सभा का विश्वास मत प्राप्त हो राज्यपाल के लिये सभी मामलों में उसकी सलाह मानना बाध्यकारी होगा, जबतक कि ऐसा सलाह अस्पष्ट तथा अशुभान्वित न हो। केवल उन मामलों में जहां ऐसी सलाह के अनुसार कार्य करने से किसी संवैधानिक उपबंध का उल्लंघन होता हो या जहां मंत्रिपरिषद् ने विधान सभा का विश्वास खो दिया हो। राज्यपाल को अपने विवेकाधिकार का प्रयोग अंतिम हथियार के रूप में ही करना चाहिये।<sup>2</sup>

यह स्थावृत सिद्धान्त है कि उत्तरदायी संसदीय प्रजातन्त्र में राज्य के संवैधानिक अर्थों के अधीन को वास्तविक कार्यपालिका की तुलना में नहीं रखा जा सकता। राज्यपाल के विवेकाधिकार का प्रयोग क्षेत्र सीमित है, उसका कार्य निरक्षण या कल्याणशील नहीं करना चाहिये यह जमा स्वपूर्ण तथा सावधानी पूर्वक किया जाना चाहिये।

राज्यपाल भी कुछ ऐसी परिस्थितियाँ हो सकती हैं जहाँ राज्यपाल के लिये मंत्रियों का सलाह के अनुसार कार्य करना व्यवहार्य नहीं होता जैसे-

1 अनच्छद 163 (1) भारतीय संवैधानिक विधि श्री एम पी जे इलाहाबाद लॉ एबेन्सी इन्स्टीट्यूट—111

2 सरकारिया कमीशन रिपोर्ट भाग 1 पृ 125 (1988)

1- चुनावों के तुरंत बाद यदि किसी भी दल का स्पष्ट बहुमत ना मिल एस म मंत्रिमण्डल का निर्माण विभिन्न दलों अथवा गुटों द्वारा किये गए दावा की जाच के आधार पर करना।<sup>1</sup>

2- विधान सभा का सत्र बुलाने सत्रावसान करने अथवा सभा विघटित करने क सत्रध मे<sup>2</sup>

3- राज्या म आन्तरिक उपद्रव अथवा विधान सभा मे राज्य सरकार के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पास हो जाने के बाद भी त्याग पत्र ना देने के प्रश्न पर। जिसके कारण राज्य म सवधानिक गतिरोध की स्थिति उत्पन्न हो गयी हो तब राज्यपाल राष्ट्रपति का तत्सबधी रिपोर्ट प्रेषित करता ह।<sup>3</sup>

4- राज्य विधान मण्डल द्वारा पारित किसी विधेयक को राष्ट्रपति की अनुमति के लिये सुरक्षित रखने के विषय मे।<sup>4</sup>

अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत जब राज्यपाल राज्य के सवधानिक तत्र की विफलता की रिपोर्ट केन्द्र को भेजता हे तो उस समय यह स्वाभाविक ही हे कि इस विषय पर मंत्रिमण्डल से परामर्श नहीं कर सकता, क्योंकि सवधानिक तत्र के विफल होने का कारण मंत्रिया का आचरण भी हो सकता हे । ऐसी स्थिति मे अपने विवेकानुसार कार्यवाही राज्यपाल क लिये उचित होगी । इसके अतिरिक्त सावेधान मे कुछ ऐसे भी उपबध हे जिनमे स्पष्ट रूप से राज्यपाल के द्वारा कार्यवाही करने की व्यवस्था है-

(1) कुछ अन्य विषयो म, जैसे राष्ट्रपति के विचार क लिय विधेयक का आरक्षित कियाजाना (अनुच्छेद 200)। यह आवश्यक नहीं हे कि राज्यपाल मंत्रिपरिषद स मदें सहमत हो। विशेष रूप से तत्र जबकि राज्यपाल ऐसे दल का हे जिसका मंत्रिमण्डल नहीं हे। ऐसी दशा मे विशेष परिस्थितिया मे राज्यपाल के लिये यह उचित होगा कि वह मंत्रिमण्डल की सलाह के बिना कार्य करे- यदि वह समझता हे कि उक्त विधेयक सय

1 सविधान वा अनुच्छेद 164

2 सविधान का अनुच्छेद 174

3 अनुच्छेद 356 राज्यपालो वा समिति की रिपोर्ट(20) नवम्बर 1970) स्वात-प्रसीडन्ट रुल इन इण्डिया राजीव धवन, पृष्ठ-191

4 अनुच्छेद 200 व 201

का जिक्रिय पर प्रभाव डालेगा या मविधान क उपबधा का उल्लंघन करेगा फिर चाहे मत्रिमण्डल की राय भिन्न ही क्यों ना हो।<sup>1</sup>

(2) अमणाचन प्रदेश, असम, मेघालय, मिजोरम, नागालण्ड सिक्किम आर त्रिपुरा ऋ गज्यपाला का अपने विवेकाधिकार से कुछ विशिष्ट कार्या की करन की जिम्मेदारी सोपी गया ह।<sup>2</sup>

(3) अरुणाचल प्रदेश आर नागालण्ड के राज्यपाला पर राज्या के कानून व व्यवस्था क सत्रध म विशेष उत्तरदायित्व सोपा गया हे। अपने उत्तनायित्वा के निर्वहन म उन्हें अपने मत्रिपरिषद से परामर्श करन के बाद, अपने व्यक्तिगत निर्णय का प्रयोग करना जाता ह। एमे विशेष उत्तरदायित्वो के निर्वहन मे राज्यपाल को समय-समय पर राष्ट्रपति द्वारा दिये गये निदेशो के अनुसार काम करना होगा और उसके अधीन रहते हुय वह स्वविवेकानुसार कार्य करेगा।<sup>3</sup>

सविधान का अनुच्छेद 355 केन्द्र सरकार का यह कर्तव्य निर्धारित करता ह कि वह प्रत्येक गज्य को बाध्य आक्रमणो से तथा आन्तरिक दुर्व्यवस्था से बचाय<sup>4</sup> तथा यह भी सुनिश्चित कर कि प्रत्येक राज्य का शासन सविधान के प्राविधानो के अनुसार चलाया जा रहा ह या नहीं। अनुच्छेद 356 केन्द्र के इस दायित्व को पूरा करने के लिए यह अधिकार गदान करता ह जिसके तहत राष्ट्रपति को यह अधिकार होता हे कि वह राज्य की विधायी व प्रशासनिक शक्तियो को स्वयं ग्रहण कर ले जबकि राज्य मे सवधानिक तत्र भग हो गया हो। लेकिन राष्ट्रपति को ऐसी सूचना जिसके माध्यम से प्राप्त होगी इसी उद्देश्य की पूर्ति के लिये राज्यपाल क पद की सरचना

1 आरक्षण आर बीटा वा समस्त वृत्त्य विववाधीन है आर न्यायालया द्वारा इसका निर्णय नहीं किया जा सकता। *इवस्ट पामाम्युटिवल बनाम बिहार गज्य*, ए(1) आर(1) आर(1) 1953 एस(1) 1019 परा 981

2 अनुच्छेद 371 छठा अनुसूची का परा 9

3 भारत वा सविधान-एक परिचय' डी डी बसु' घूनाधृत

4 Law and order is a State Subject Yet the centre has an over all responsibility to Provide necessary and appropriate help to the states Therefore a greater mutuality is clearly needed' Former President Sri R Venkataraman 'My Presidential Years' P 87

जा गया है जो राष्ट्रपति का राज्य की वास्तविक स्थितियों का सही ढंग से प्राप्त करता है। लेकिन यदि राज्यपाल राज्य में मुख्यमंत्री से मिलकर राज्य की स्थिति का सूचना राष्ट्रपति को नहीं देता तो ऐसी स्थिति से बचाव के लिये केन्द्र को यह अधिकार भी प्रदान किया गया है कि वो बिना राज्यपाल की रिपोर्ट के भी कार्यवाही कर सकता है।<sup>1</sup>

### राज्यपाल द्वारा केन्द्र को प्रतिवेदन भेजना

राज्यपाल द्वारा केन्द्र को अपनी रिपोर्ट प्रेषित करने के संबंध में पर्याप्त विवाद है, क्योंकि राज्यपाल द्वारा राज्य मंत्रि परिषद से सलाह नहीं ली जाती। संविधान के लागू होने के पन्द्रह वर्षों तक राज्यपाल की भूमिका के संबंध में कोई विवाद नहीं था। क्योंकि स्वतन्त्रता के बाद के इन वर्षों में अधिकांश राज्यों में एक ही दल सत्तारूढ़ था और संघ राज्य संबंधी कार्य प्रणाली में जो भी समस्याएँ उत्पन्न होती थीं उन्हें आमतौर पर पार्टी स्तर पर ही सुलझा लिया जाता था और राज्यपाल द्वारा अपने विवेकाधिकारों के प्रयोग का अवसर कम ही मिलता था। इन वर्षों के दौरान राज्यपाल की मर्यादा महत्व नहीं मिल पाया था। इस अवधि के दौरान केवल केरल में 1959 का मामला है जबकि राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू किया गया था उस समय राज्यपाल की भूमिका का कड़ी आलोचना की गयी थी।

केरल में जहाँ 1957 के चुनावों के बाद पहली बार किसी राज्य में कांग्रेसी दल की सरकार सत्तारूढ़ हुई थी, राज्यपाल श्री कृष्णराव ने केन्द्र के अधिकारों की भूमिका अदा करते हुये बहुमत प्राप्त सरकार को बर्खास्त कर दिया था। केन्द्र को भेजे गये अपने प्रतिवेदन में राज्यपाल ने राज्य सरकार पर कुव्यवस्था व भ्रष्टाचार का आरोप लगाया था। रिपोर्ट में यह भी कहा गया था कि केरल की सरकार में जनता का विश्वास उठ गया था।

केरल के मामले में राज्यपाल की भूमिका निश्चित रूप में पर्याप्त पूर्ण रही थी क्योंकि संविधान में यह कहीं भी नहीं कहा गया है कि राज्यपाल बहुमत प्राप्त मंत्रिपरिषद को केवल इस आधार पर बर्खास्त कर दे क्योंकि राज्य की जनता का बहुमत सरकार के पक्ष में नहीं रह गया है वह इसलिये भी ऐसा नहीं कर सकता क्योंकि जब तक विधान सभा का सदन में बहुमत रहता है राज्यपाल के प्रति मुख्यमंत्री नहीं उत्तरदायी होता है। बारम्बार में संविधान

1 सर्वोच्च न्यायालय ने हाल ही में दिये गये अपने निर्णय में बिना राज्यपाल की रिपोर्ट के कार्यवाही करने में बचने की सलाह दी है- एसआर बोम्बई बनाम भारत संघ, एआईआर 1972-1731 पृष्ठ-1732



राज्यपाल को यह देखने का गणित्य कदाचित् नहीं सापन। वास्तव में इस प्रकार के कार्य सविधान के विपरीत है क्योंकि यह महत्वपूर्ण तथ्य है कि राज्यपाल जब अपना पद ग्रहण करता है तब वह यह शपथ लेता है कि वह सविधान की रक्षा करेगा। उस स्थिति में राज्यपाल का यह कर्तव्य बनता है कि वह राज्य में संवैधानिक मान्यता का पालन होना सुनिश्चित करे, जिसमें राज्य में जननीयता प्रदान की सकेगा जबकि पक्षपातपूर्ण राजनीतिक भूमिका की ओर जो द्वारा राज्य के संवैधानिक तंत्र में बाधा उपस्थित करे। इस संबंध में राज्यपालों को यह बात का हमेशा ध्यान रखना चाहिये कि राज्य सरकारों से उनका संबंध न केवल एक संवैधानिक मुखिया के तौर पर होता है अपितु ऐसी परामर्शी भूमिका का भी निर्वाह कर जिससे मंत्रिपरिषद् में उत्पन्न हुये विवादों का मूलझाया जा सके।<sup>1</sup>

### अनुच्छेद 356 व राज्यपालों की भूमिका

राज्यपालों की भूमिका में परिवर्तन मुख्यतः 1967 के बाद से जाया है क्योंकि आम चुनावों के बाद से अधिकांश राज्यों में मतारुढ़ पार्टी से भिन्न दल मजबूत हुआ। बाद के दशकों में यह देखने में आया कि राजनीतिक पार्टियों के विखण्डन के परिणामस्वरूप कई नयी क्षेत्रीय पार्टियों का प्रादुर्भाव हुआ जिसके परिणामस्वरूप कई राज्यों में दीर्घकालीन अस्थिरता उत्पन्न हो गयी। फलतः राज्यपालों से यह अपेक्षा की गयी कि वे अपने विवेकाधीन अधिकारों का प्रयोग कर लक्षित अपेक्षित भूमिका का निर्वहन करने के कारण उसका साधा प्रभाव में राज्य संस्था में पड़ा और तत्पश्चात् राज्यपाल की भूमिका में विवाद का विषय बन्यो। इधर कुछ वर्षों के दौरान राज्यपाल का पद आगे बढ़ावा और तनावों का शिकार हुआ है जिसकी सविधान की रचना करने समय कल्पना भी नहीं की गयी थी। जसा कि डा. अम्बेडकर ने उसे 'अलंकारिक कार्याकर्ता' की मंजा दी थी। 'उच्चतम न्यायालय ने भी राज्यपाल के पद के बारे में इस प्रकार के विचार व्यक्त किए गये हैं।<sup>2</sup>

जसा कि पहले कहा जा चुका है पहले तीन आम चुनावों के दौरान राज्यपाल और मंत्रिपरिषद् ने मजबूत व्यवस्था में लगभग पूर्ण और सुचारु ढंग में काम किया। राज्यपाल के पद की प्रकृति इतनी आपचारिक हो गयी थी कहीं-कहीं उन्हें केन्द्र की बाहर मात्र बनाया जाता था। लेकिन चौथे आम चुनावों के बाद देश के राजनीतिक वातावरण में नवगठित बदलाव आया।

1. फाइ प्रसाइन्टल ईयर्स- श्री आर. वात्सयन, पृष्ठ 87 पूवाधृत

2. इग्नाविन्द पंत बनाम समुकुल तिलक ए० आई० आर० 1979 एस० सी० 709

कन्द्र में ता काग्रेस अपना बहुमत बरकरार रखने में सफल हो गयी परन्तु अनेक राज्या में काग्रेसी सरकार का समाप्त हो गया और गैर काग्रेसी गठबन्धन की सरकार, पश्चिम बंगाल, उड़ीसा, बिहार, उत्तर प्रदेश, करल, पंजाब, मध्यप्रदेश आर हरियाणा में सत्तारूढ हुयी।

1967 के बाद कई राज्या में राज्यपालों के क्रियाकलापों पर सवालिया प्रश्नचिह्न खड़ा हो गया क्योंकि वे राजनीति में लिप्त हो गये थे।<sup>1</sup>

गजस्थान में राज्यपाल के कृत्य को शका की नज़रों से देखा गया क्योंकि 1967 के चुनावों के तुरंत बाद ही विधान सभा को निलम्बित कर दिया गया था क्योंकि राज्यपाल श्री सम्पूर्णानन्द विपक्ष के सरकार बनाने के दावे को नहीं स्वीकार किया था।<sup>2</sup>

1967 के चुनावों के पश्चात राज्य में काग्रेस पार्टी- सबसे बड़े दल के रूप में उभर कर सामने आयी थी लेकिन उसे पूर्ण बहुमत नहीं प्राप्त हुआ था।<sup>3</sup>

राज्यपाल ने अपने इस कदम का बचाव करते हुए कहा कि राजनैतिक दल चुनावों में अपने दल की नीतियों के आधार पर चुनाव लड़ने हैं ना कि व्यक्तिगत आधार पर। मतदाता निर्दलीय उम्मीदवारों की नीतियों के बारे में कुछ भी नहीं जानता।<sup>4</sup>

वास्तव में राज्यपाल ने 1952 में मद्रास के मामले की ही पुनरावृत्ति की थी जबकि राज्यपाल ने राजगोपालाचारी के नेतृत्व वाली काग्रेस पार्टी को सरकार बनाने के लिये आमन्त्रित किया था जबकि उसे विधान सभा में बहुमत का समर्थन नहीं प्राप्त था, जबकि विपक्षी नेता श्री टी प्रकाश ने बहुमत के समर्थन के आधार पर सरकार बनाने का दावा पेश किया था।

श्री सुखाडिया को सरकार बनाने का आमन्त्रण देते समय राज्यपाल का विचार था कि उनके समक्ष दो विकल्प थे।

1- विधान सभा को भग कर पुन नये चुनाव के आदेश दिये जाय।

1 द राय ऑफ गवर्नर इन इण्डिया पालिटिक्स सिन्स 1967 शिवरजन चटर्जी-इण्डियन जनरल ऑफ पालिटिक्स साइन्स अक्टूबर दिसम्बर, 1971 न-4 वाल्यूम पृष्ठ 522

2 वहा

3 चुनावों के बाद विभिन्न दलों की स्थिति इस प्रकार थी-बुल स्थान-154 कांग्रेस-89 स्वतंत्र-48 जनसंघ-22 ससोपा-8 साम्यवादी दल-1, निर्दलीय-16।

4 दि हिन्दुस्तान टाइम्स-5 मार्च, 1967 (दिल्ली)

2- राष्ट्रपति शासन लागू कर प्रजातांत्रिक संस्थाओं का अस्थायी तार पर निलम्बित रखा जाय।<sup>1</sup>

लेकिन राज्यपाल का विचार था कि इन दोनों ही विकल्पों पर गहराई से विचार करने के बाद उन्हें यही उचित प्रतीत हुआ कि राज्य में लोकतन्त्रात्मक संस्थाओं को अपनी सार्थकता प्राप्त कर सकने का एक अवसर प्रदान करना चाहिए।

लेकिन राज्यपाल के कथित निर्णय की विपक्षी दला द्वारा कड़ी आलोचना की गयी—

1- राज्यपाल ने कांग्रेस हाईकमान के इशारे पर कार्यवाही का।<sup>2</sup>

2- राज्यपाल के लिये यह अत्यन्त अनुचित था कि उन्होंने निर्दलीय सदस्यों की निरन्तर अपेक्षा की तथा उनके मतों की गणना करने से इनकार कर दिया।

3- यदि सबसे बड़े एक राजनीतिक दल को ही सरकार बनाने के लिये आमन्त्रित करना था तो राज्यपाल यह कार्य पूर्व में ही कर सकते थे। उनके लिये यह बिल्कुल आवश्यक नहीं था कि वे इतने लम्बे समय तक प्रतीक्षा करते तथा कांग्रेस और विरोधी दलों के समर्थकों का सत्या की अलग-अलग जांच करते।<sup>3</sup>

4- राज्यपाल संयुक्त मोर्चे के अस्तित्व की अपेक्षा नहीं कर सकते थे क्योंकि संयुक्त मोर्चा भी अन्य किसी भी दल की भाँति पूरी तरह से एक विधान मण्डलीय दल था, उम्मीद एक सुनिश्चित कार्यक्रम था, निर्वाचित नेता थे, राज्यपाल को इन सभी बातों की विधिवत सूचना दे दी गयी थी।

5- यह बात बिल्कुल स्पष्ट थी कि जिस दिन कांग्रेस के नेता को सरकार बनाने के लिये आमन्त्रित किया गया था, उस दिन विधान सभा में कांग्रेस को बहुमत नहीं प्राप्त था। विरोधी दला ने अपने संयुक्त व्यक्तव्य में कहा कि राज्यपाल ने अल्पमत को बहुमत में बदलकर लोकतन्त्र तथा विधि के शासन के ऊपर प्राणान्तक आघात ही नहीं किया बल्कि संविधान की शब्दावली तथा भावना दोनों का भी उल्लंघन किया है। राज्यपाल का यह निर्णय राजनीतिक पक्षपात का स्पष्ट

1 दल बदल आगे गज्या वी राजनीति—सुभाष सी वश्यम्—पृष्ठ 94 मानासा प्रवाशन, पृष्ठ 260—(मरठ)।

2 स्टेट गवर्नर्स इन इण्डिया—टेण्ड्स एण्ड इश्यूस—एनएम गहलोत, पृष्ठ 260—गिताजला पब्लिशिंग हाउस—नयी दिल्ली।

3 वहीं

उदाहरण था। इससे यही प्रकट होता है कि राज्यपाल ने केन्द्र में सत्तारूढ़ (कांग्रेस) की ही इच्छा का ही ध्यान रखा, लोकतंत्र जनता के निर्णय तथा संविधान का नहीं।

लेकिन राज्य की राजधानी में हिंसक उपद्रवों और विरोधों ने मजबूत हुए श्री सुखाड़िया ने अन्त में 'का' का गठन करने से इनकार कर दिया। तत्पश्चात् राज्य में राष्ट्रपति शासन घोषित कर दिया गया लेकिन राज्य विधान मंजूर नहीं की गयी। स्वतंत्र पाट के अनुरोध में विरोध करने में राज्यपाल जी नेवनीयनी पर संदेह किया और शिकायत की कि वह राज्य सरकार के निर्देशों पर कार्य कर रहा है, जो यह स्पष्ट रूप से चाहती है कि कांग्रेस पार्टी राज्य में सत्तारूढ़ है। सर्वोदयी नेता श्री जयप्रकाश नारायण का विचार था कि विरोधी दल का संगठन को सरकार बनाने का अवसर न देना कोई न्यायोचित कारण नहीं दिखायी देता। श्री मोनू ममानी ने इसे 'कृत्रिम' और श्रीपाद अमृत डागे ने उसे असंवैधानिक तथा 'गिड़गिड़ाता' कहा। विभिन्न समाचार पत्रों ने इस निर्णय को एक निर्लक्ष्य निर्णय, क्षुद्र षडयन्त्र 'संकुचित मतानुमति' भयंकर भूल आदि की मञ्जाओं में संवोधित किया।

बाद में कांग्रेस कुछ विधायकों को अपने पक्ष में करने में सफल हो गया। अन्त में राज्यपाल ने विधान सभा के उन सदस्यों से जिनकी निष्ठा विवादामय थी मिलन के बाद देखा कि कांग्रेस पार्टी का बहुमत था और उन्होंने उसके नेता श्री सुखाड़िया को सरकार बनाने के लिये पुनः आमंत्रित किया।

ऊपर के उदाहरण से यह स्पष्ट होता है कि राज्यपाल ने अपना संवैधानिक प्रधान की भूमिका के स्थान पर केन्द्र के इशारे पर काम किया।

अनेक मामलों में राज्यपालों ने अपने पद और गरिमा का दुरुपयोग किया है और निश्चित तौर पर ऐसा केन्द्र के इशारे पर किया गया। वास्तव में इस बात से कतई इनकार नहीं किया जा सकता कि इस प्रकार की कार्यवाही केन्द्र में सत्तारूढ़ दल के हित में की गयी। इस प्रकार की कार्यवाही संविधान निर्माताओं के शाब्दिक व भावनात्मक इरादा ही बातों का उल्लंघन नहीं कि नहीं किया जाना चाहिये।

वास्तव में राज्यपाल को मुख्यमंत्री का नियुक्ति व समर्थन प्राप्त बातों का ध्यान रखना चाहिये-

1. सरकार के गठन के लिये बहुमत प्राप्त दल के नेता का या ऐसी पार्टियाँ के नेता का जिन्होंने मिलकर चुनाव लड़ा हो, सरकार के गठन के लिये राज्यपाल द्वारा आमंत्रित

विधान सभा चाहिये। बहुमत प्राप्त दल या संयुक्त दल जान से न इसका निर्णय चुनाव परिणामों का आधार पान किया जाना चाहिये।

विधान सभा में किस दल की सरकार का बहुमत न पाना बहुमत नहीं रहा है इस प्रश्न का निपटारा सदन में होना चाहिये राज्यपाल के स्वयं के मूल्यांकन द्वारा नहीं।

3- यदि किसी दल की सरकार का बहुमत समाप्त हो गया हो तो राज्यपाल के लिये जरूरी है कि वह दूसरे नंबर पर ज्यादा सदस्यों का समर्थन प्राप्त करने या संयुक्त मोर्चा की गठना का सरकार के गठन के लिये आमंत्रित करे और इस प्रकार बुलाये गये नेता के लिये जरूरी होगा कि वह तुरंत मंत्रिमण्डल के निर्माण से पूर्व सदन से विश्वास प्राप्त करे।

कॉन्स्टीट्यूटिंग एक्ट में भी कहा गया है कि राज्यपाल के लिये भी इसी परम्परा पड़ना आवश्यक है कि पद त्याग के पश्चात् राज्यपाल सक्रिय पक्षपाती राजनीति में नहीं लाटगी।<sup>1</sup> मुख्यमंत्रियों की नियुक्ति के संबंध में किसी राज्य के मुख्यमंत्रियों का चयन करते समय राज्यपाल द्वारा निम्नलिखित सिद्धान्तों का अनुपालन करना चाहिये।

1. उस दल या दलों के समूह को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित करना चाहिये जिसे विधान सभा में सबसे अधिक समर्थन प्राप्त हो।

2. राज्यपाल का कार्य यह देखना है कि कोई सरकार बन इसी सरकार बनाने का प्रयास नहीं करना चाहिये जो कि उसने द्वारा बनायी गयी नीतियों का हानि क्रियान्वित करे।

यदि विधान सभा में किसी भी पार्टी को पूर्ण बहुमत नहीं प्राप्त है तो राज्यपाल द्वारा अन्य सभी दलों के ग्रुपों को सूचना देकर निम्न आधार पर मुख्यमंत्री का चयन करना चाहिये।-

1. चुनाव से पूर्व बने गठबंधन के नेता को।

2. उनमें सबसे बड़ी पार्टी जो अन्य पार्टियों के समर्थन के बिना निर्दलीय शामिल न कर साथ सरकार बनाने का दावा करती हो।

3. पार्टियों का एक निर्वाचित गठबंधन जिसमें सरकार बनाने के लिये आपस में गठबंधन किया हुआ दल सहित और जिसे निर्दलीयों का समर्थन सरकार में बाहर रहते हुये प्राप्त अथवा विभिन्न दलों के गठबंधन को सबसे बड़े दल द्वारा बाहर से समर्थन दिया जा रहा हो।

राज्यपाल को उपरोक्त प्रक्रिया अपनाने हुये ऐसे नेता का चयन करना चाहिये जिसे राज्यपाल के विवेकानुसार बहुमत प्राप्त करने की पूर्ण सम्भावना हो राज्यपाल द्वारा लिये गये आत्मपत्र निणय की बहुत अहम् भूमिका है।

✓ किसी मुख्यमंत्री को जब तक कि वह विधान सभा में पूर्ण बहुमत वाले दल का नेता ना हो, द्वारा शपथ ग्रहण करने के तीन दिन के अंदर विश्वास मत प्राप्त किया जाना चाहिये इस प्रकार के नियम का पवित्रता के साथ कड़ाई से पालन किया जाना चाहिये।

यदि विधान अनेक सदस्य राज्यपाल से मिलते हैं आर विधान सभा में पदधारी मुख्यमंत्री को बहुमत के समर्थन का दावा करते हैं, तो राज्यपाल को विधान सभा के बाहर इस मुद्दे पर स्वयं कोई निणय लेने का जोखिम नहीं उठाना चाहिये। उसके अन्तर्गत युद्धिमत्तापूर्ण तरीका यह होगा कि वह विरोधी दावों का विधान सभा में परीक्षण करवाये। ऐसी प्रक्रिया न केवल न्यायोचित होगी वरन् इससे न्यायोचितता सुनिश्चित हो जायेगी। इसके परिणामस्वरूप राज्यपाल द्वारा निर्णय लेने में होने वाली किसी गलती से उत्पन्न परेशानी से भी बचा जा सकेगा।

1973 में उड़ीसा में 13 असतुष्ट कांग्रेसी विधायक अपने मूल दल कांग्रेस (ओ) आर स्वतन्त्र दल में सम्मिलित हो गये। श्रीमती नन्दनी सत्पथी जो कि उस समय मुख्यमंत्री थी, विधान सभा में अपनी भावी हार को देखते हुये त्याग पत्र दे दिया था जबकि विधान सभा का सत्र चल रहा था। विपक्षी दल प्रगति पार्टी ने श्री बीजू पटनायक के नेतृत्व में 72 सदस्यों के समर्थन का दावा पेश किया जिसको विधान सभा के स्पीकर ने प्रमाणित किया था तथा इसकी सूचना राज्यपाल श्री जत्ती को सभा के सचिव ने दी थी। प्रगति पार्टी को सदन में बहुमत प्राप्त है, यह बात एक अन्य तरीके से भी प्रमाणित होती थी कि प्रगति पार्टी के उम्मीदवार श्री देवानन्द 1 मार्च, 1973 को राज्य सभा के लिये कांग्रेस उम्मीदवार के विरुद्ध 60 के विरुद्ध 77 मतों से विजयी घोषित हुये थे।

लेकिन इन सभी तथ्यों को नजरदाज करते हुये श्री बीजू पटनायक ने प्रगतिपार्टी का सरकार बनाने का अवसर नहीं प्रदान किया। इसके स्थान पर श्रीमती सत्पथी की मिफगिश स्वीकार करते हुये अनुच्छेद 356 के तहत राज्य में राष्ट्रपति शासन की सन्तुति कर दी जिसके आधार पर 5 मार्च, 1973 को राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू हो गया।

श्री पटनायक और उनके साथियों ने उड़ीसा उच्च न्यायालय में याचिका दायर की। उच्च न्यायालय ने याचिका को खारिज कर दिया लेकिन राज्यपाल के वृत्त्य की आलोचना की।

यह मामला बहुत ही महत्वपूर्ण है जिसे न्यायालय में पेश किया गया था और जिसमें राज्यपाल को ममदीय परम्पराओं को न मानने को दोषी ठहराया गया था। राज्यपाल द्वारा 72 सदस्यों के दावों का परीक्षण किया था। जबकि 25 सदस्य सत्ता पक्ष में अलग हो गए थे। राज्यपाल ने अपनी रिपोर्ट में यह भी लिखा था कि 72 सदस्यों में से 2 सदस्य कुछ ही घण्टा बाद दल से अलग हो गए थे। तत्पश्चात् राज्यपाल सभी सम्भावनाओं पर विचार करने के बाद इन निष्कर्ष पर पहुँचे कि वर्तमान बहुमत का दावा करने वाले दल भी बहुत लम्बे समय तक स्थिर सरकार नहीं दे सकते। इस आधार पर राज्यपाल ने विपक्षी दल के नेता को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित नहीं किया। लेकिन विपक्षी दल को सरकार बनाने के लिये बुलाये जाने की आवश्यकता इस आधार पर नहीं हुई कि उसे बहुमत का समर्थन नहीं प्राप्त है, बल्कि उनको यह भी अंदेश था कि सरकार बहुत दिनों तक बहुमत नहीं कायम रख सकती। ग्रेट ब्रिटेन में जो ममदीय परम्परा कायम है, राज्यपाल का निर्णय उसके विपरीत था उसका पालन राज्यपाल द्वारा नहीं किया गया।<sup>1</sup> सत्यजी ने जिन्होंने सदन में बहुमत का समर्थन खो देता है पश्चात् त्याग पत्र दे दिया था। अतः विपक्षी दल का कतव्य था कि वो यह स्पष्ट करे कि वह सरकार बना सकते हैं मगर नहीं क्योंकि विपक्षी दल के नेता ने सरकार बनाने का दावा पेश किया था, और यदि राज्यपाल को विपक्ष के बहुमत के समर्थन के बारे में संदेह था तो उन्हें उसकी जाँच सदन में प्रत्यक्ष रूप से करानी चाहिये थी, जोकि उस समय सत्र में थी। इसी प्रकार का मामला नवम्बर 1967 में पश्चिम बंगाल में हुआ था जब कि राज्यपाल ने श्री अजय मुखर्जी मंत्रिमण्डल को बर्खास्त कर दिया था। यह राज्यपाल के अधिकार क्षेत्र से बाहर की बात है कि वह यह देखे कि सरकार स्थायी होगी या नहीं। यदि बाद में विपक्षी सरकार गिर जाता है तो राज्यपाल का राष्ट्रपति शासन लागू करने का फसला उचित होता क्योंकि तब कोई दूसरा दल सरकार बनाने का स्थिति में नहीं होता जो कि अपना बहुमत मिट्ट कर सके।

डा. जे. आर. मित्राच ने इस बात का ओर सकेत किया है कि न तो किसी कांग्रेस दल का या कांग्रेस दल का जिस सरकार को बाहर से समर्थन प्राप्त हो या जिसमें कांग्रेस सहभागी दल हो, की सरकार गिरी हो या गिरने वाली हो, सभा को तिलम्वित करने के स्थान पर अनुच्छेद 174(2)(बी) के अन्तर्गत सभा भंग कर दी गयी जैसा कि त्रिवावुर कांग्रेस में 1954 में, केरल में 1970 में पश्चिम बंगाल और बिहार में 1971 में और अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत आन्ध्र प्रदेश

1. विजयानन्द पटनायक बनाम भारत संघ ए.आई.आर. 1974 उद्गासा-52

म 1954 म, पाण्डेरी म 1968 म, पश्चिम बंगाल मे आर पुन 1961 म गणिपुर म उड़ीसा म 1973 म हुआ। इसके तुरंत बाद ही हरियाण, उत्तर प्रदेश आर मध्य प्रदेश मे 1967 म ओर बिहार म 1969 म हुआ।<sup>1</sup>

पश्चिम बंगाल का मामला बहुत ही रोचक है जब अजय मुखर्जी का मन्त्रिमण्डल गिरने वाला था और इस सरकार में कांग्रेस पार्टी एक प्रमुख सहयोगी दल था। विधान सभा का चुनाव के चार माह बाद ही भंग कर दिया गया। इन सभी मामलों में विपक्षी दल सरकार बनाने को तैयार थी। वास्तव में त्रावनकार कोचीन में 1954 म पाण्डेरी म 1968 में, आर गणिपुर म 1969 में जबकि सरकार की सदन में प्रत्यक्ष हार हुयी था विपक्षी दल को यह अधिकार था कि उसे सरकार बनाने का अवसर प्रदान किया जाये।

अन्य मामलों में जबकि कांग्रेस मन्त्रिमण्डल या उसके द्वारा समर्थित मन्त्रिमण्डल अपनी संभावित हार का खतरा महसूस करते हुये त्याग पत्र दे देता है जमा कि पश्चिम बंगाल म हुआ जहाँकि चुनाव कुछ दिन पूर्व ही कराये गये थे, और सबसे बड़े दल का सरकार बनाने का अवसर नहीं प्रदान किया गया था, विपक्षी दल द्वारा प्रस्तुत दावे को नजरदान किया जाना गलत था।

इस संबंध में यह भी ध्यान देने योग्य बात है कि नया क़री भी अनुच्छेद 174(2)(बी) अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत गैर कांग्रेसी सरकारों द्वारा सभा भंग करने की सिफारिश की गया उसको अस्वीकार कर दिया गया जबकि राज्यपाल को उसके बहुमत के दाय में सटेह था और साथ ही कांग्रेस दल सरकार बनाने का इच्छुक था। उदाहरण के लिये राव वीरेन्द्र सिंह हरियाणा में, गुरुनाम सिंह पंजाब म 1967 चम्पल सिंह उत्तर प्रदेश म 1968 भोला पासवान शास्त्री बिहार म 1968 म, राजा नरेश चन्द्र सिंह मध्य प्रदेश म 1962 में आर विनेन्द्र देसाई गुजरात में आर कर्पूरी ठाकुर ने बिहार म 1971 को अनुच्छेद 174 (2) व 356 के अन्तर्गत विधान सभा भंग करने की सन्तुति मा श्री जिसे राज्यपाल ने अस्वीकृत कर दिया।

विधान सभाओं को भंग करने के समान ही राज्यपाल द्वारा मुख्यमंत्रियों की नियुक्ति में भी एक पक्षीय नियम केन्द्र में सनॉट दल के हित के अनुरूप लिया था जबकि विपक्ष को

1. 'ज.आ. मित्राच', 'दि पॉलिटिकल ऑफ दि प्रेगडेन्ट रूल इन इण्डिया प्र(भारतीय उच्च न्यायिक संस्था) शिखर (1979)।



मका बनान का असर नहीं प्रदान किया गया, जबकि उसे प्रदान किया जाना चाहिय था। ऐसा नार नियमा की अवहेलना करके किया गया। सभी मामलो से यही निष्कर्ष निकलता है कि जसा केन्द्र क हिन मे उचित था वसा ही राज्यपालो द्वारा निर्णित किया गया।

1970 के उत्तर प्रदेश मे राज्यपाल श्री बी गोपाल रेड्डी न राष्ट्रपति को लिखा कि राज्य मे राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया जाय क्योंकि राज्य मे स्थायी सरकार बनाना संभव नहीं है कनाकि विभिन्न दलो की स्थिति स्पष्टि नहीं है लेकिन अपनी वान क विपरात 15 दिन बाद हा श्री टाएन सिंह जो कि कांग्रेस दल के नेता थे, को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया।

नवम्बर 1967 को हरियाण मे राष्ट्रपति शासन की सिफारिश की गयी जबकि तब वारेन्द्र सिंह को सरकार को पूर्ण बहुमत प्राप्त था। राज्यपाल द्वारा जा आधार उताय गया उसमे कहा गया कि असतुष्टा द्वारा चलायी जा रही मुहिम के कारण राजनीतिक अस्थिरता बना हुयी है।

1968 मे राज्यपाल श्री चक्रवर्ती ने असतुष्टा की आवाज न परा तरफ मे अनसुना कर दिया जबकि 15 कांग्रेसी विधायक द्वाारा दल से विलग हो जान के कारण दल की क्षमता 81 सदस्यीय सदन मे घटकर 32 हो गयी थी। तब वारेन्द्र सिंह जा के 40 विधायक के गुट का नेतृत्व कर रहे थे, ने अपनी सरकार बनाने का दावा पेश किया था।

1965 मे केरल मे 133 सदस्यीय सदन मे 40 स्थान प्राप्त कर सीपीएम सबसे बडा दल था। उसके नेता श्री ईएमएस ने राज्यपाल से मिलकर 33 अन्य सदस्यो के समर्थन के आधार पर सरकार बनाने का दावा पेश किया। लेकिन बिना उनके तब का पक्षण किये राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया, जाकि प्रजातन्त्र के मूल सिद्धान्तो के विपरात था। यह बात बिना गक के कही जा सकती है। इन सभी मामलो मे अनुच्छेद 365 का दुरुपयोग किया गया साथ ही राज्यपालो ने प्रतिष्ठित संवैधानिक पद का भी मजाक उडाया गया क्यकि इस आन्तरिक गनाना मे राज्यपालो ने एक पक्षीय भूमिका अदा की। वास्तव मे राज्यपालो द्वारा जिस प्रकार का गचनीति का संचालन किया गया वो उनकी पद की मर्यादा के प्रतिमूल था क्यकि विभिन्न अवस्था पर कांग्रेस दल को सरकार बनाने मे जिम प्रकार की सहायता पहुचाया गयी आर इसक लिय अनुच्छेद 350 का सहाग लिया गया वो संविधान के इस आन्तर्गम्य प्रावधान का खुला अतिक्रमण है, जाकि संविधान निर्माताओ की भी मशा के विरुद्ध है।

केवल गेर कांग्रेसी सरकारों पर ही प्रहार नहीं हुआ अण्णु कांग्रेस पार्टी ने अपनी ही सरकार के विरुद्ध भी इस धारा का प्रयोग किया जबकि राज्य में किसी मुख्यमंत्री का बदलना था जो कि हाईकमान को सतुष्ट नहीं कर पा रहा हो। ऐसे ही दो मामलों की व्याख्या की जा सकती है।

1975 में उत्तर प्रदेश में मुख्यमंत्री श्री बहुगुणा ने हाईकमान के निर्देश पर अपना त्यागपत्र दे दिया तथा नेता पट्ट का कलह ना सुलझ पाने का कारण राज्यपाल ने राष्ट्रपति शासन की सस्तुति कर दी जबकि सभा को निलम्बित रखा गया था। 29 नवम्बर 1975 को लगाया गया राष्ट्रपति शासन 12 जनवरी 1976 को हटा लिया गया जबकि श्री एनडी तिवारी मुख्यमंत्री बनाये गये। केन्द्रीय गृहमंत्री ने इस कार्यवाही को उचित ठहराया क्योंकि उनका विचार था कि आन्तरिक गडबडियों को ठीक करने के लिये जिसमें दल के नेता पद का चुनाव भी था, के लिये यह कार्यवाही की गयी थी।

उड़ीसा में 16 दिसम्बर 1976 को मुख्यमंत्री श्रीमती नन्दिनी सत्यथी ने त्यागपत्र दे दिया। राष्ट्रपति शासन केवल 13 दिनों पश्चात् ही उठा लिया गया जबकि श्री विनायक आचार्य को अनेक स्थान पर नियुक्त किया गया।

यह भी शर्वा व्यक्त की गयी थी कि तमिलनाडु में द्रमुक सरकार को इसलिये हटा दिया गया था, क्योंकि उन्होंने आपात काल का विरोध किया था।

जनवरी 29, 1976 को राज्यपाल श्री के. के. ने राष्ट्रपति को प्रेषित अपनी रिपोर्ट में राज्य सरकार पर दुष्टशासन, भ्रष्टाचार और शक्तियों के दुरुपयोग का आरोप लगाया था। इसके दो दिनों बाद ही राष्ट्रपति ने उद्घोषणा जारी की जिसके द्वारा सरकार बर्खास्त कर सभा भंग कर दी गयी।

3 फरवरी, 1976 को भारत सरकार ने न्यायमूर्ति श्री आर.एम. सरकारिया के नेतृत्व में एक जांच आयोग की नियुक्ति की जिसे मुख्यमंत्री श्री करुणानिधि के लगाये गये आरोप का जांच का काम सापा गया।

सितम्बर, 1979 को मद्रास में श्रीमती इन्दिरा गाँधी ने स्पष्ट किया कि उनके कार्यकाल के मन में दुविधा बनी हुयी थी क्योंकि द्रमुक का कांग्रेस के साथ गठबन्धन था। जनवरी 1976 को उसका कार्यकाल भी समाप्त हो रहा था और उन्हें उसकी अवधि

बटान का काइ अधिकार नहीं था, साथ ही सीपी आई आर अन्नाद्रुमुक्क उन्हें सरकारिया ब्रमीजन की नियुक्ति के लिये उन पर दवाव डाल रहे थे।

उपरोक्त तथ्य निश्चित रूप से इस ओर इंगित करते हैं कि राज्यपाल की रिपोर्ट पूर्ण राजनीति में प्रेरित थी।

हंगियाणा विधान सभा के मई 1982 में हुये चुनावों में राज्यपाल श्री जीडी तापम ने श्री देवी लाल से 10 बजे दिन तक राजभवन में अपने समर्थकों को उपस्थित न करने का निदेश दिया। 90 सदस्यीय सदन में कांग्रेस को 26 स्थान प्राप्त थे। लोकदल का 31 और भाजपा को 6, कांग्रेस एस को 3, निर्दलीय सदस्य 12 थे। भाजपा और कांग्रेस जो लोकदल का अपना समर्थन देने को तैयार थे और जिनमें चार निर्दलीय सदस्य भी शामिल थे। जबकि श्री भजनलाल ने कुछ निर्दलीय उम्मीदवारों को समर्थन का आधार पर कुल 42 सदस्य थे। लेकिन राज्यपाल श्री जीडी तापम ने श्री भजनलाल को जो कि कांग्रेस पार्टी के नेता थे, को मुख्यमंत्री पद की शपथ दिलायी। राज्यपाल की इस कार्यवाही की बहुत आलोचना हुयी।<sup>1</sup>

असम में पिछले तीन सालों में इसके बावजूद कि विपक्ष का सरकार बनाने के लिये पर्याप्त समर्थन प्राप्त था और उसके द्वारा सरकार बनाने के लिये चलाने जाने वाले अभियान को झुल्लाया जा रहा था, इसके बावजूद कांग्रेस (इ) जो कि बहुमत का दावा कर रही थी, वास्तव में गलत साबित हो चुका था। राज्यपाल ने इस पूरे मामले में भेदभावपूर्ण भूमिका अदा की थी। असम में केन्द्रीय गृहमंत्री श्री जल सिंह ने लोकसभा में यह दावा किया कि कांग्रेस (इ) को विधान सभा में पूर्ण बहुमत प्राप्त है और वो सरकार निर्मित करेगी। जबकि जून 1978 को हुये चुनावों में कांग्रेस (इ) को केवल 8 स्थान प्राप्त हुये थे। जनवरी 1980 तक दलबदला के कारण माम (इ) अपना नेता चुनने में असमर्थ रही। तथा यह दुविधापूर्ण स्थिति दिसम्बर 1980 तक चलती रही जबकि विधायक दल ने श्रीमती गाँधी को नेता चुनने का अधिकार प्रदान किया।<sup>2</sup>

इसके तीन दिनों बाद ही 6 दिसम्बर को राज्यपाल श्री गन पी सिंह ने श्रीमती अनवरा तमूर को मुख्यमंत्री पद की शपथ दिलायी। कांग्रेस (इ) ने 118 सदस्यीय सदन में

1 'हिन्दू' 24 मई 1982 तथा 24 मई का ही स्टेट्समैन देखें।

2 टाइम्स ऑफ इण्डिया, 4 दिसम्बर, 1980।

52 सदस्यों के समर्थन का दावा किया था। कुल सदस्य संख्या 126 थी जबकि 8 स्थान रिक्त थे। कांग्रेस (इ) के 45 सदस्य थे, कुछ निर्दलीय सदस्यों के समर्थन का भी दावा किया गया था। विपक्षी दला से संग्राम के बहुमत को चुनोती दी तकिा उनकी आपत्तियां न अस्वीकार कर दिया गया।

तमूर का किमी प्रकार सत्तारूढ हुआ मन्त्रिमण्डल अस्थायी सिद्ध हुआ। उन्होंने 28 जून 1981 को त्यागपत्र दे दिया, जबकि उसके सहयोगी दल पीटीसीए ने सभा की बैठक के एक दिन पूर्व ही अपना समर्थन वापस लेने की घोषणा कर दी। लेकिन विपक्ष को सरकार बनाने का अवसर नहीं दिया गया और जून 30, 1981 को राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया। राष्ट्रपति शासन की समाप्ति 13 जनवरी 1982 को हुयी जब श्री शशिव चन्द्र गोगई जा कि कांग्रेस (इ) दल के सदस्य थे, वर राज्यपाल श्री प्रकाश महरोत्रा द्वारा मुख्यमंत्री पद की शपथ दिलायी गयी। इसके पूव श्रीमती तमूर के त्यागपत्र दन के बाद विपक्षी दल ने श्री शरत् चन्द्र सिन्हा के नेतृत्व में 65 सदस्यों के समर्थन का दावा किया था, लेकिन राज्यपाल ने उसे अस्वीकार कर दिया न आर साथ ही यह वायदा भी किया था कि श्री गोगई को तुरत ही विधान सभा में बहुमत सिद्ध करने को कहा जायगा।

मार्च 17 1982 को बजट सत्र के प्रारम्भ होने पर विपक्षी दल और लोकतांत्रिक मोर्चा ने तुरत ही अविश्वास प्रस्ताव रखा जिसे स्वीकार कर लिया गया। लोकतांत्रिक मोर्चे ने दस दला के सहयोग सम्मिलन से 65 सदस्यों के समर्थन का दावा किया था। लेकिन अगले दिन जब प्रस्ताव पर विचार होना था। श्री गोगई ने बिना सभा का सामना किये ही त्यागपत्र दे दिया। राज्यपाल श्री प्रकाश महरोत्रा ने एक बार पुन विपक्षी गठबन्धन के नेता श्री सिन्हा को सरकार बनाने के लिये आमन्त्रित नहीं किया। इसके पूर्व तीन अवसरों पर भी उन्होंने यही रुख अपनाया था। मार्च 19 1982 को राज्य विधान सभा भगकर राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया। गोगई मन्त्रिमण्डल केवल 65 दिन तक ही चल सका।<sup>1</sup>

वैधानिक तार पर राज्य का मुख्यमंत्री राज्यपाल के प्रसाद पर्यन्त ही अपने पद पर बना रहता है। राज्यपाल की इस स्वेच्छा पर केवल एक ही नियंत्रण है कि मुख्यमंत्री

1 हिन्दू जनवरी 11, 1982

म अणन सम्पूर्ण कार्यकाल के दौरान विधान सभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त हो। दूसरे शब्दों में राज्यपाल की कृपा विधान सभा में मंत्रिपरिषद् के विश्वास के अधीन है। कोई मुख्यमंत्री जिसे राज्यपाल का 'प्रसाद' नहीं प्राप्त होता है, परन्तु फिर भी राज्यपाल उसके विरुद्ध कोई कार्यवाही नहीं करवा सकता है जैसाकि पश्चिम बंगाल में अजय मुखर्जी के साथ हुआ क्योंकि विधान सभा मुखर्जी के साथ थी।

दूसरी ओर तो मुख्यमंत्री जिसे राज्यपाल की संरक्षण प्राप्त है लेकिन विधान सभा में बहुमत का समर्थन नहीं प्राप्त हो तो राज्यपाल उसे किसी भी स्थिति में पद पर नहीं बनाये रख सकता है।

अब कानूनी दृष्टि से चाहे जो हो लेकिन संसदीय व्यवस्था के अनुसार मुख्यमंत्री तभी तक अपने पद पर बना रहता है जब तक कि उसे विधान सभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त हो। केवल विधान सभा का बहुमत समाप्त होने पर ही वो पद से हटाया जाता है अन्यथा नहीं। यहाँ यह प्रश्न उठता है कि यह किस प्रकार ज्ञात किया जाये कि मुख्यमंत्री का विधान सभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त है। इस संबंध में निम्न स्थितियाँ हो सकती हैं—

1 यह राज्यपाल के विवेक के लिये छोड़ दिया जाये कि मुख्यमंत्री को बहुमत का समर्थन प्राप्त है या नहीं।

2 किसी मंत्रिमण्डल को बहुमत का समर्थन प्राप्त है या नहीं, इस बात का निर्धारण केवल विधान सभा में ही किया जाना चाहिये। बहुमत के निर्धारण के प्रश्न की जाँच किसी अन्य स्थल पर नहीं की जानी चाहिए।

3 इस प्रश्न के निर्धारण का प्रश्न जनता के ऊपर छोड़ देना चाहिये। यदि राज्य का मुख्यमंत्री ऐसा कोई राय राज्यपाल को दे दे तो ऐसी गलत मानना राज्यपाल के लिये अनिवार्य होता है।

4 मंत्रिमण्डल के पराजित होने अथवा उसके बहुमत के नष्ट हो जाने पर संसद के द्वारा मंत्रिमण्डल को बर्खास्त करने का अधिकार प्रदान करता है। इस दौरान विधान सभा को या तो भंग कर देगा या केवल कुछ अवधि के लिये निलम्बित ही रखता है।

व राज्य को अनुच्छेद 356 के तहत राष्ट्रपति शासन के अधीन रखने संबंधी प्रतिवदन केन्द्र को भजता है।<sup>1</sup>

इस प्रकार सविधान राज्यपाल को निर्णय लेने का अधिकार सापेक्ष है जोकि राज्यपाल को स्वतन्त्र रूप से केन्द्र सरकार के नियंत्रण में अधिकार प्रदान कर देता है।

उपरोक्त चारों व्यवस्थाओं में से अधिकतर अवसरों पर पहली आर जोधी व्यवस्था का ही इस्तेमाल ऐसे राजनीतिक निर्णयों के हल के लिये किया गया है जो कि लोकतंत्रीय सिद्धान्तों के विपरीत हैं। निष्कर्षतः भारतीय सविधान के उपरोक्त प्रावधानों से राज्यपाल को मुख्यमंत्री की नियुक्ति आर बर्खास्तगी करने की व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हो जाती हैं। हालाँकि सविधान निर्माताओं का यह मतव्य कदापि नहीं था साथ ही यह कायवाह ससदीय व्यवस्था के स्वीकृत मानकों के भी प्रतिकूल है।

1967 के चुनावों के बाद से कई राज्यों में ऐसी स्थितियाँ उत्पन्न हुईं, जबकि मुख्यमंत्रियों के संबंध में राज्यपालों ने स्वयं निर्णय लिये। उदाहरण के लिये श्री धर्मवीर द्वारा अजय मुखर्जी को हटाया जाना तथा राव वीरेन्द्र सिंह को (हरियाणा में) हटाया जाना ऐसे ही उदाहरण हैं। राव वीरेन्द्र सिंह के मामले में सत्ता में बने रहने के लिये इस प्रकार की राजनीतिक धोंधली की गयी कि यदि राज्यपाल अपनी सत्तुष्टि को लागू करके सरकार को ना हटा देते तो राज्यपाल का होना ही बेमानी हो जाता क्योंकि राज्य में जिस प्रकार राजनीतिक भ्रष्टाचार व्याप्त हो गया था उस स्थिति में राव वीरेन्द्र सिंह का पद पर बने रहना राज्य की सुरक्षा के लिये खतरनाक था।<sup>2</sup> वास्तव में राजनीतिक भ्रष्टाचार के खिलाफ उठाया गया यह बहुत ही उचित कदम था, क्योंकि राज्य विधान सभा जो स्वयं मुख्यमंत्री का बंधक बन गया था अर्थात् ऐसी स्थिति में था जबकि वो राज्य की स्थितियों का सही मूल्यांकन करने की स्थिति में नहीं था। राज्य में सवधानिक धोखाधड़ी जो कि राज्य के भ्रष्ट राजनीतिज्ञों द्वारा चलाई जा रही थी, जोकी

1 डा. एच. एम. जन, 'चजिंग पटन ऑफ सेन्टर स्टेट रिलेशन्स इन इण्डिया', एडिटेड-बिद्युत चक्रवर्ती, सेजमण्ट बुक, डिस्ट्रीब्यूटर्स, पृष्ठ-39

2 तत्कालीन वन्द्रीय गृहमंत्री श्री यशवन्त राव चव्हाण ने दलबदलुआ का 'आया राम, गया राम', का संज्ञा दी राज्य में विधायकों का वीमते क्रमशः 20,000 और 40,000 रुपये लगायी जा रही थी, दलबदल और राज्यों की राजनीति', 'तुभाष सी. कश्यप' पृष्ठ-129 प्रकाशित-मीनाक्षी प्रकाशन मेरठ। साथ ही राज्यपाल की रिपोर्ट के लिये देखें-'दि टिम्ज़न, नवम्बर 22 1967 पृष्ठ-1

मन्ता म बन रहने के लिय घृणित गजनतिक खेल खेल रहे थे, एम्मा गिब्सिन म राज्यपाल व मित्राग दूसरा कान होना ना राज्य की जनता को ऐसी स्थिति स छुटकारा दिलाता। वास्तव म राजा मविधान का सरक्षक होता ह। इस सिद्धान्त को यद्यपि ब्रिटेन मे तो अस्वीकृत कर दिया गया लेकिन हरियाणा की घटनाये जिससे राव वीरेन्द्र सिंह की सरकार गिरि थी, यह साबित करता ह कि वास्तव मे राजा मविधान का सरक्षक होता है। यद्यपि हरियाणा व पश्चिम बंगाल क उन्नाहरण मे यह स्पष्ट हे कि राज्यपाल का निर्णय गभीर आलोचना का विषय नहीं हे लेकिन कुछ ऐसी भी परिस्थितियाँ होती हे जबकि राज्यपालो ने केन्द्र के इशारे प बहुमत प्राप्त मन्त्रिमण्डल की वार्तामन्गी की ह अथवा राज्य म मन्त्रिमण्डल के पतन के बाद न्यायिक सरकार के गठन का कोई प्रयास नहीं किया जबकि उसने बहुमत के समर्थन का दावा पण किया था।

एम्मा हा मामला कश्मीर का ह जब कि 12 सदस्यो वाली सनारुड नेशनल कांग्रेस दल के श्री जीएम शाह के नेतृत्व मे अपने दल से अलग होकर एक निर्दलीय सदस्य के साथ राज्यपाल का यह सूचित किया कि वे फारुख अब्दुल्ला क नेतृत्व वाली सरकार को अपना समर्थन नहीं दे रहे हे। 26 सदस्यो वाली कांग्रेस पार्टी ने श्री शाह को समर्थन देने की सूचना राज्यपाल को दी। इस सूचना के बाद राज्यपाल न मुख्यमंत्री को त्यागपत्र देने को कटा क्योंकि वे इस बात से सतुष्ट थे कि उन्होन विधान सभा म अपना बहुमत खो दिया ह ओर अब उन्हे सत्ता मे बने रहने का कोई अधिकार नहीं ह।

राज्यपाल को कथित सलाह के प्रत्युत्तर मे मुख्यमंत्री न विधान सभा की बैठक बुलाने की माग की जिससे विधान सभा की बैठक मे सरकार के बहुमत का निर्णय हो सके।

डॉ अब्दुल्ला ने यह स्पष्ट रूप से कह दिया कि यदि वे विधान सभा की बैठक म अपना बहुमत सिद्ध करने मे असफल हाने हे। ऐसी स्थिति मे वैकल्पिक व्यवस्था की जा सकती ह। उन्हान राज्यपाल म इस बात का अनुरोध किया कि यदि वे ऐसा नहा करते तो उन्हे विधान सभा भग कर जनता के सम्मुख जाने का अवसर दिया जाना चाहिये।

राज्यपाल ने उनकी इस राय पर कोई ध्यान नहीं दिया साथ ही मुख्यमंत्री को विधायका क समर्थन खोने की सूचना दी इसके साथ ही मुख्यमंत्री को वार्तास्त कर दिया गया।<sup>1</sup>

1 "न(1) आर(1) मित्राच' द ऑफिस आफ द गवर्नर, ए क्विटिवल अनलिमिस्, नई दिल्ली, स्टारलिग पब्लिशिंग 1977 पृष्ठ-361

इसमें कोई शक नहीं था कि राज्यपाल का संतुष्टि ज्ञापन शाह के नतुल्य बाल गठबन्धन (46) को 76 सदस्यीय विधान सभा में पूर्ण बहुमत प्राप्त था, लेकिन संवैधानिक व्यवस्था के अन्तर्गत तथा नियमा के अनुसार मुख्यमंत्री को विधान सभा के अंदर बहुमत सिद्ध करने की सिफारिश मानना उचित होता। इस संवध में सरकारिया आयोग का भी विचार है कि राज्यपाल को विधान सभा से बाहर अपने स्वयं के ऋद्धा पर बहुमत समर्थन के निर्धारण संवधा मामले का जोखिम नहीं लेना चाहिये। उसमें लिये विवेकपूर्ण प्रक्रिया ता वह होगी जिसमें वह सदन में विरोधी दावा का परीक्षण प्रवर्धाय।

राज्यपाल द्वारा लिये गये उपर्युक्त निर्णय की तीन आधारों पर आलोचना की जा सकती है—

1. राज्यपाल की यह कार्यवाही कि वो सत्ता से एक को हटाकर दूसरे को नियुक्त कर दे तथा राज्यपाल सरकार बनाने अथवा ना बनाने का निर्णय अपने हाथ में ले ले, संविधान की आत्मा के विरुद्ध था।

2- जी.एम. शाह को मुख्यमंत्री बनाकर विधान सभा में बहुमत सिद्ध करने के लिये एक माह का समय दिया जाना स्पष्ट रूप से एकतरफा तथा भेदभावपूर्ण कार्यवाही थी, जबकि इससे पहले, मुख्यमंत्री श्री फारुख की विधान सभा में तुरन्त बहुमत सिद्ध करने की न्यायोचित मांग को नहीं स्वीकारा गया था, निश्चय ही संविधानान्तरेक कार्यवाही थी।

3- राज्यपाल ने राजनीतिज्ञों को अपने राजनीतिक लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिये खरीदफरोख्त की राजनीति में संलग्न किया, जिससे दलबदल को बढ़ावा मिला।

श्री अब्दुल्ला की विधानसभा भंग कर नया चुनाव कराने की बात राज्यपाल द्वारा ना माना जाना निश्चित रूप से न्यायोचित नहीं था, क्योंकि श्री अब्दुल्ला राज्य में लागा द्वारा बहुमत व्यक्त करने के कारण ही सत्ता में थे, जबकि वे सफलतापूर्वक अपने दल का बहुमत आम चुनावों में सिद्ध कर चुके थे। ऐसी स्थिति में सिवाय जनता के किसी को यह अधिकार नहीं मिल सकता कि बहुमत प्राप्त नेता को सत्ता से पृथक् किया जाय। यदि विधान सभा में नेशनल फ्रंट के सदस्य के रूप में चने गये विधायक बाद में अपने मूल दल में अपने को अलग कर ले तो ऐसा लोगों के विश्वास के साथ



विश्वामयान होगा। ऐसी स्थिति में मुख्यमंत्री का यह अधिकार है कि वह यह मांग कर कि वह सना में रह या नहीं तथा जनता के समक्ष जाये।<sup>1</sup>

यहां यह प्रश्न विचारणीय प्रश्न है कि ऐसे लोग जिन्हें जनता ने किसी दल विशेष के कारण चुना है और तत्पश्चात् उस दल को उनके द्वारा त्याग दिया जाता है क्या उनको नतिक या राजनीतिक रूप से यह अधिकार है कि वे मुख्यमंत्री के भाग्य का पसला करे जवाबके उन्होंने दोनों से धोखा किया है। यदि मुख्यमंत्री अपने कुछ साथियों द्वारा धोखा दिये जाने के कारण विधान सभा भग करने की सलाह देता है अतः यह राय निश्चित ही अस्वीकार नहीं की जानी चाहिए। यहां यह ध्यान देना योग्य बात है कि ऐसी स्थिति उत्पन्न होने पर जबकि मुख्यमंत्री सदन में बहुमत प्राप्त दल का नेता ना चुना जाता वरन् विभिन्न दलों के गटबन्धन से नेता चुना जाता तो यह एक विचारणीय प्रश्न होता। लेकिन उपरोक्त मामले में चूंकि अब्दुल्ला विधान सभा में बहुमत प्राप्त दल के नेता थे अतः यह उचित होगा कि उन्हें पुनः बहुमत प्राप्त करने के लिये जनता के समक्ष जाने का मौका दिया जाता। संक्षेप में राज्यपाल का यह निर्णय कि मुख्यमंत्री द्वारा सुझायी गयी व्यवस्थाओं को अनुचित माना जाये उचित नहीं था। इससे स्पष्ट है कि उन्होंने संवैधानिक चर्चा की अनदेखी की क्योंकि जम्मू कश्मीर राज्यपाल की कथित कार्यवाही जो की केन्द्र के इशारे पर की गयी थी उसे केवल केन्द्र का एजेंट ही नहीं बनाना वरन् उसकी स्थिति केन्द्र के सेवक की भांति दिखायी दी जिसने केन्द्र के इशारे पर राजनैतिक पक्षपात का अन्ध अपनाया।

आन्ध्र प्रदेश में अगस्त 1984 में, राज्यपाल की पुनः विवादोत्पन्न भूमिका उभर कर सामने आयी, जबकि राज्यपाल ने श्री एनटी रामाराव सरकार को बर्खास्त कर उसके स्थान पर एन भास्कर राव के नेतृत्व वाले मंत्रिमण्डल का गठन कर दिया गया जबकि तत्कालीन प्रदेश में एक छोट स विवाद के कारण दरार उत्पन्न हो गयी थी, जबकि पार्टी के नेता श्री एन भास्कर राव तथा तब अन्य के इंगीफे में स्पष्ट हुआ था। लेकिन इसके बाद भी मुख्यमंत्री श्री रामाराव के बहुमत खान का कोई मन्त्र ही था। जब राज्यपाल द्वारा उन्हें बर्खास्त करने संबंधी पत्र प्रेषित

1 ज(1) अर(1) सिवाच, भारत की राजनीतिक व्यवस्था, प्रकाशित हरिभाषा साहित्य अकादमी,

क्रिया गया था, तब भी उन्होंने 295 सदस्यीय सदन में 168 सदस्यों व समर्थन का दावा पेश किया था।

यह महत्वपूर्ण प्रश्न है कि राज्यपाल इस निष्कर्ष पर किस प्रकार पहुँचे कि रामाराव ने बहुमत का समर्थन प्राप्त खो दिया है, जबकि राज्यपाल के पास ऐसी कोई सूचना नहीं थी, सिवा इसके कि असतुष्ट दल के नेता ने उनके समर्थन बहुमत के समर्थन का दावा किया था। भास्कर राव ने 91 सदस्यों के समर्थन का दावा किया था, जबकि कांग्रेस के 58 सदस्यों ने बाहर से समर्थन का आश्वासन दिया था।

राज्यपाल ने असतुष्टों के कथित दावे के जाचने के लिए कोई कदम नहीं उठाया था, जैसाकि पूर्व राज्यपाल श्री एलपी सिंह का विचार था कि जम्मू व कश्मीर में राज्यपाल के कार्यवाही करने के लिये कुछ आधार तो बनता था जबकि इस बात की पुष्टि हो गयी थी कि विधान सभा में श्री शाह को सदस्यों का समर्थन प्राप्त था लेकिन आन्ध्र प्रदेश के मामले में राज्यपाल ने बिना रामाराव को अपना बहुमत सिद्ध करने का मौका दिये बिना ही जघन्य निर्णय ले लिया था। समस्त विपक्ष ने राज्यपाल की कार्यवाही की आलोचना की।

श्री अटल बिहारी वाजपेयी ने राज्यपाल के कृत्य को लोकतन्त्र की हत्या की सजा दी, तो श्री एचएन बहुगुणा का विचार था कि राज्यपाल ने अपने पद का सत्तादल के लिये अनुचित प्रयोग किया है।<sup>1</sup>

सम्पूर्ण विपक्ष ने 27 अगस्त को एक प्रस्ताव रखा जो राज्यपाल को निलम्बित करने के लिये था। जिसमें बिना बहुमत का जाच किये राज्यपाल द्वारा बर्खास्तगी की कार्यवाही की आलोचना की गयी थी। साथ ही राज्यपाल को तुरन्त हटाये जाने की भी मांग की गयी थी। विपक्षी दलों ने एक प्रस्ताव भी पास किया, जिसमें रामाराव को हटाये जान की कार्यवाही की निर्लज्ज, गर कानूनी कार्यवाही बताया। राज्यपाल की कार्या की निम्न आधारों पर विचार करने से उसके औचित्य व अनीचित्य पर प्रकाश पड़ता है—

1- 15 अगस्त को श्री एनटी रामाराव की अध्यक्षता में मंत्रिपरिषद् की एक आपात बैठक बुलाई गयी जिसमें राज्यपाल से यह सन्तुति की गयी थी कि वे 18 अगस्त का विधान सभा की बैठक बुलाये जिससे राज्य विधान सभा में अपना बहुमत सिद्ध कर

1 दि टाइम्स ऑफ इण्डिया अगस्त 27 1984 (दिल्ली)।

महाराजराज ने 103 नैलगुदेशम विधायको तना कुछ गर कात्रेसी विधायक को जो की 16 घण्टे तक अपना विश्वास जाहिर करने के लिये राज्यपाल का इन्तजार कर रहे थे जिन्होंने श्री रामाराव में विश्वास व्यक्त किया था, उन्होंने राज्यपाल का इस बात से सचेत किया था कि जिन 91 विधायको को सूचा भास्कर राव द्वारा राज्यपाल ने सम्मुख प्रस्तुत का गयी था, उनमें से बहुत से विधायको के हस्ताक्षर जाली थे। ऐसी स्थिति में राज्यपाल क्रिम प्रकार इस नतीजे पर पहुँचे कि श्री भास्कर राव को विधायका का समर्थन प्राप्त था तथा यह भी भ्रमेहारपद था कि इस प्रकार का निर्णय करने से पूर्ण विधान सभा की बैठक क्या नहीं बुलायी गयी? वास्तव में राज्यपाल की यह बहुत दृष्टतापूर्ण कार्यवाही थी, जबकि मुख्यमंत्री सदन में बहुमत सिद्ध करने की इच्छा रखता था और उम्मेदारी करने से केवल इस आधार पर वंचित होना पड़े कि उसने बहुमत का समर्थन खा दिया है, एक अनुचित बात थी।

यह बात सही नहीं है कि ऐसा निर्णय करते समय राज्यपाल रामलाल वास्तविक विक्ल्प से अनभिज्ञ थे अथवा उन स्थितियों से जो वहाँ उपस्थित थी उम्मेदारी कार्यवाही कर ही नहीं सकते थे।

इस अवधि में 20 अगस्त को तत्कालीन गृहमंत्री श्री पाना नरसिंह राव लोक सभा में राज्यपाल की कथित कार्यवाही के बारे में जो बयान दिया था वह सत्य के काफी नजदीक था। क्योंकि उन्होंने इस मुद्दे पर बहस के दौरान कहा कि राज्यपाल का सविधान से स्वविवेक का अधिकार मिला हुआ है। अर्थात् उसका दुरुपयोग और उल्लंघन किया जा सकता है। तत्कालीन प्रधानमंत्री श्रीमती इन्दिरा गांधी ने इस पर जोर दिया था कि रामाराव का बर्खास्त कर भास्कर राव को मुख्यमंत्री बनाया जाना पूर्णतः राज्यपाल का अपना निर्णय था। उन्होंने विपक्षी दलों के इस आरोप का खण्डन किया था कि इस कार्यवाही में उनके मूल या सरकार का कोई हाथ था।

इसमें कोई शक नहीं है कि राज्यपाल रामलाल ने भारतीय सविधान के अन्तर्गत गण्यता को एक नया अधिकार प्रदान किया, जिसके अन्तर्गत मुख्यमंत्री को नियुक्त करना या हटाया जाना सम्मिलित है। इस प्रकार के विवाद पहले भी उठाये गये थे, जबकि

राज्यपाला ने इस प्रकार की कार्यवाही न थी। लेकिन आन्ध्र प्रदेश का मामला पूर्णतः भिन्न था क्योंकि जहाँ तब सनाधारी मुख्यमंत्री का प्रश्न था, इसमें कोई शक नहीं था कि उन्हें विधान सभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त था। यह बिल्कुल स्पष्ट है कि राजनैतिक व्यवस्था में ऐसी स्थिति को स्वीकार करना बहुत मुश्किल है। अतः राज्यपाल श्री रामलाल को अपने कृत्य की घोर आलोचना के कारण त्याग पत्र देना पड़ा था। इस प्रकार की कार्यवाही का दोहराव से बचने के लिए यह आवश्यक है कि मंत्रिमण्डल के बहुमत का निर्णय सदन में ही किया जाये ना कि राज्यपाल के विवेक के आधार पर जैसा कि विभिन्न समीतियों में भी समय-समय पर सिफारिश की है कि कोई मुख्यमंत्री तभी हटाया जाये जबकि विधान सभा में उसके विरुद्ध मत प्राप्त हो जाये। साथ ही कोई अन्य व्यक्ति तब तक मुख्यमंत्री ना बनाया जाये जब तककि विधान सभा में बहुमत का समर्थन ना प्राप्त कर ले। यहाँ यह स्पष्ट करना आवश्यक है कि मुख्यमंत्री की नियुक्ति इस आधार पर होनी चाहिये कि उसे विधान सभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त है ना कि राज्यपाल का काल्पनिक सोच के आधार पर। श्री रामलाल का श्री रामराव से असंतुष्ट होना संवैधानिक कमजोरी को पूर्णरूप से स्पष्ट करता है तथा स्पष्ट रूप से यह उजागर करता है कि संवैधानिक व्यवस्था और परम्पराय राजनैतिक व्यवस्था के घृणित खेल के आगे कुछ भी नहीं कर सकती है। जब किसी समाज में राजनैतिक व्यवस्था बहुत नीचे स्तर तक आ गयी हो, ऐसी स्थिति में संवैधानिक प्राविधानों का सहारा लेकर स्वार्थी तत्त्व स्थान पा लेते हैं।

यहाँ यह बात निश्चित तौर पर कही जा सकती है कि यद्यपि कुछ मामलों में राज्यपालों के निर्णय की आलोचना की गयी है, वो विवाद के मात्र एक पहलू को ही उजागर करता है। क्योंकि वास्तव में राज्य में राज्यपाल का पद सघीय व्यवस्था में बहुत महत्वपूर्ण होता है। विधान सभा में भी यद्यपि इस प्रकार के उसके पद के दुरुपयोग किये जाने की आशंका व्यक्त की गयी थी, तथापि अधिकतर सदस्यों ने राज्यपाल के पद को केन्द्र राज्य संबंधों के मध्य एक 'बड़ी' के रूप में देखा था।

श्री ब्रजेश्वर प्रसाद का विचार है कि 'अखिल भारतीय एकता के हित में, तथा केंद्राभिमुख प्रवृत्तियों को प्रोत्साहित करने के दृष्टिकोण से यह आवश्यक है कि प्रांतों के ऊपर भारत सरकार की सत्ता अक्षुण्ण बनाये रखा जाये।

राज्यपालों द्वारा विभिन्न राज्यों में समय-समय पर लिये गये निर्णय से भी यह स्पष्ट होता है कि अनेक राज्यों में बहुदलीय मंत्रिमण्डलों की स्थापना के साथ राजनीतिक मानकों और व्यवहारों में विभक्ति, अतदलीय प्रतिद्वन्द्विता, राजनीतिक दलबदल और राजनीतिक दलों का विखण्डन उन विचारों की जड़ है, जो राज्यपाल की भूमिका के सवाल से जुड़ गये हैं। वास्तव में भारत जैसे देश में जहाँ प्रधानमंत्री सर्वाधिक महत्वपूर्ण व्यक्ति होता है और चूँकि राज्यपाल भी यद्यपि राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया जाता है तथापि वो प्रधानमंत्री के प्रति ही अनुग्रहीत होता है अतः राज्यपाल मात्र केन्द्र के निर्देशों का पालन भर करता है। अतः राज्यपाल की स्थिति की वास्तविक समीक्षा केन्द्र का शक्तियाँको ध्यान में रखकर ही की जा सकती है और चूँकि सभी राजनीतिक दलों में इस पद का प्रयोग अपने हित के लिये किया है अतः राजनीतिक दृष्टि शक्ति के अभाव में राज्यपाल केन्द्र का इच्छाओं की पूर्ति करने का साधन मात्र प्रतीत होता है।

### राष्ट्रपति शासन के दौरान राज्यपाल की भूमिका

अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत हस्तक्षेप के बाद राज्यपाल की भूमिका अत्यन्त महत्वपूर्ण हो जाती है। यद्यपि वह राष्ट्रपति के निर्देश के अनुसार कार्य करने का बाध्य है, फिर भी सम्पूर्ण प्रशासनिक तंत्र में उसका महत्वपूर्ण स्थान हो जाता है। राज्यपाल धर्मवीर ने यह विचार व्यक्त किया था कि अनुच्छेद 356 में हस्तक्षेप के बाद राज्यपाल केन्द्रीय मंत्रालयों के अधीन कार्य नहीं करता है। दिन प्रति-दिन के प्रशासन में राज्यपाल को अपने विवेक से कार्य करने की स्वतंत्रता होनी चाहिये। यदि सभी महत्वपूर्ण प्रशासनिक कार्यों के लिये केन्द्रीय निर्देश या सहमति प्राप्त करना अनिवार्य कर दिया जाये तो इससे प्रशासन में अत्यधिक विलम्ब होगा और इससे राज्यपाल की स्थिति संवैधानिक रूप से हास्यास्पद भी बन सकती है। धर्मवीर का यह वक्तव्य उपर्युक्त विश्लेषण की पुष्टि करता है कि राज्यपाल की स्थिति प्रतिष्ठित परिदृश्य में महत्वपूर्ण हो जाती है।<sup>1</sup>

राज्यपाल यदि कांग्रेस दल से जुड़ा था, तब समस्या विशेष गंभीर नहीं रहती थी। लेकिन जब राज्यपाल ऐसा व्यक्ति होता है जो राजनीतिक व्यक्ति था और अपने सक्रिय राजनीतिक जीवन में कांग्रेस दल का नहीं था और केन्द्र में सत्तारूढ़ कांग्रेस ने अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत हस्तक्षेप किया, उस समय प्रशासन के संचालन के लिये उसे विशेष प्रबन्ध की आवश्यकता महसूस

1 श्री राम महेश्वरी, पूनाधून, पृष्ठ 118

हता है। इस आवश्यकता के पूर्ण के लिये भी सम्भवतः ऐसी व्यक्तियाँ या परामर्शदाता नियुक्त किया जाता है जिन पर केन्द्र सरकार के गोमा रहता है।

### राष्ट्रपति शासन के दौरान राज्यपाल की सहायतार्थ सलाहकारों की नियुक्ति

भारतवर्ष में प्रशासनिक गतिविधियों के संचालन में एक उच्चतम तत्व सत्ता प्राप्त करता रहा है और यह सत्ता चुनावों के माध्यम से ही प्राप्त हो सकता है। इसलिये राज्य के प्रशासन का राज्य में भावी चुनाव के दृष्टिकोण से अपने अनुरूप बनाने का भी प्रयास अनुच्छेद 356 में हमलक्ष्य के बाद बराबर किया गया है। इस प्रयास में परामर्शदाता महत्वपूर्ण योगदान कर सकते हैं। प्रशासन के वरिष्ठ अधिकारियों के स्थानान्तरण के माध्यम से प्रशासनिक तंत्र को केन्द्रीय सत्तारूढ दल के अनुरूप बनाने की चेष्टा की जा सकती है। इस सम्पूर्ण प्रक्रिया में परामर्शदाता महत्वपूर्ण कार्य कर सकते हैं। इसलिये भी परामर्शदाता का नियुक्ति महत्वपूर्ण है।

परामर्शदाता की नियुक्ति गृहमंत्रालय द्वारा की जाती है क्योंकि गृहमंत्रालय के अन्तर्गत ही ऐसे राज्यों के समस्त कार्यों का संचालन किया जाता है, जिनमें अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत दृष्टिकोण किया गया है। यह नियुक्ति अनिवार्यतः राष्ट्रपति के लिये की जाती है। वास्तव में इन नियुक्तियों के पीछे प्रधानमंत्री की सहमति होती है। प्रधानमंत्री इन परामर्शदाताओं को अनापचारिक निदेश भी देते रहते हैं।<sup>1</sup> परामर्शदाता जिन राज्यों में नियुक्त किये जाते हैं उन राज्यों के प्रशासन का प्रायः पूर्व अनुभव भी रहता है।<sup>2</sup> ऐसे व्यक्ति प्रायः परामर्शदाता नही नियुक्त किये जाते कि उस राज्य के प्रशासनिक स्थिति का उन्हें अनुभव ना हो जहाँ पर उनका नियुक्ति की जा रही है। किस राज्य में कितने परामर्शदाता नियुक्त होंगे इसके लिये कोई निश्चित सिद्धान्त नहीं है फिर भी इतना अवश्य कहा जा सकता है कि राज्य विशेष की भौगोलिक स्थिति, शेषफल तथा जनसंख्या और प्रशासनिक समस्याएँ आदि कुछ ऐसे तत्व हैं जो परामर्शदाताओं की संख्या को निर्धारित कर सकते हैं। इतना अवश्य कह सकते हैं कि किसी भी राज्य में आज तक अधिक में अधिक पाँच परामर्शदाता ही नियुक्त किये गये हैं।<sup>3</sup>

राज्यपाल और परामर्शदाताओं के पारस्परिक संबंध बहुत सहज नहीं रहे हैं। यह संबंध प्रायः व्यक्तिगत मन्त्रों से प्रभावित हुआ है। प्रायः इस प्रकार के संबंध मधुर

1 महेश्वरी पूर्वोक्त, इसमें, अनिवार्यतः रखिये—नवभारत टाइम्स (लखनऊ) 11 मई 1993

2 मन्थनरा पूर्वोक्त

3 मन्थनरा महेश्वरी, इसमें पृष्ठ 125-126

नहीं है। वन्द्रीय गृहमंत्री वार्दकी चद्दाण ने इस सबध में उन प्रत्यक्ष, विहार आदि राज्यों के जिसमें अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत हस्तक्षेप किया गया था, राज्यपालों को परिपत्र भजा था जिसमें परामर्शदाताओं की स्थिति स्पष्ट की गयी थी, और यह बताया गया कि उनकी स्थिति लगभग मंत्रियों के समान ही होगी।<sup>1</sup>

राज्यपाल और परामर्शदाताओं के बीच मधुर सबध ना होने का एक कारण यह भी हो सकता है कि प्रायः राज्यपाल ऐसे व्यक्ति होते हैं जो पूर्व में सक्रिय राजनेता रह चुके होते हैं। ऐसे राज्यपालों का मंत्रिमण्डल से सहयोगात्मक सबध इसलिये भी हो जाता है कि मंत्रिमण्डल भी सक्रिय राजनेताओं द्वारा गठित किया जाता है। राज्यपाल और मंत्रिमण्डल दोनों एक ही वर्ग के होते हैं और इस तरह उनमें पारस्परिक सम्मान की धारणा विकसित हो जाती है। परामर्शदाता भूतपूर्व प्रशासनिक अधिकारी होता है, जिसके प्रति भारतीय राजनीति में नेता महज सम्मान की भावना विकसित नहीं कर पाता और इस तरह उनके सबध मधुर नहीं हो पाते। प्रशासनिक अधिकारियों का मन में कहीं यह ग्रथि होती होगी कि उसे प्रशासन का अधिकार जगता और गहरा अनुभव है और वह केन्द्र के निर्देश पर कार्यकर रहा है। राज्यपाल ने उसका अनुभव नहीं किया है। दूसरी ओर राज्यपाल का यह दृष्टिकोण हो सकता है कि उसे राजनीति और सामाजिक अनुभव अधिक है। इसलिये उसके निर्णय या उसकी धारणा अधिक है। इस प्रकार की भी चर्चा प्रकाश में आयी है कि परामर्शदाता से प्रशासनिक मतभेद के कारण भी राज्यपाल ने त्यागपत्र दे दिया है।<sup>2</sup> ऐसा मतभेद स्वभाविक है यदि राज्यपाल किसी ऐसे राजनीतिक दल से संबन्धित रहा है जो केन्द्र में सत्तारूढ़ नहीं है तो ऐसी स्थिति में राज्यपाल और परामर्शदाताओं के उद्देश्य में अन्तर्गत स्वभाविक है। केन्द्र सरकार परामर्शदाताओं के माध्यम से राज्य विशेष में अपने राजनीतिक उद्देश्य का प्राप्त करने की चेष्टा कर सकती है। उद्देश्य का यह अन्तर भी मतभेद का कारण है।

1 विहार रूलर्स ऑफ बिजनस (968)

2 मध्य प्रदेश के राज्यपाल वृंवर महमूद अली खान तथा हिमाचल प्रदेश के राज्यपाल वीरेन्द्र वर्मा से परामर्शदाता से मतभेद के बारे में समाचार प्रकाशित हुये हैं। वृंवर महमूद अली खान के सबध में यह खबर प्रकाशित हुयी थी कि उन्होंने मतभेद हान के कारण त्यागपत्र की धमकी दी थी तथा बीबीसी (लंदन) रेडियो रिपोर्ट दिनांक 26-12-92 740 बजे साय तथा स्वतंत्र भारत दिनांक 25-1-93

राज्यपाल यादें वरिष्ठ प्रशासनिक अधिकारी रहा ह तो ऐसी स्थिति में परामर्शदाता का महत्व कम हो जाना है। दोनों एक ही श्रेणी, प्रशासनिक श्रेणी के होते हैं। परिणामस्वरूप परामर्शदाता और राज्यपाल में वरिष्ठ और वनिष्ठ की धारणा विकसित न सकता है। इस स्थिति में परामर्शदाता अपनी ओर से नीति निर्धारण का प्रारम्भ नहीं करता वरन् वह आज्ञापालन में ज्ञान मँचि रख सकता है। ऐसी स्थिति में परामर्शदाता का महत्व गोंड हो जाता है।

परामर्शदाताओं को विभिन्न विभागों का दायित्व राज्यपाल ही सापता है। लेकिन ऐसा केन्द्र के अनापचारिक निर्देश पर ही होता है, उनके दायित्वों में परिवर्तन भी केन्द्र से परामर्श के उपरांत ही प्राय होता है। मध्यप्रदेश में राज्यपाल बुँवर महमूद अली खा और उनके परामर्शदाता ब्रह्मप्रकाश के बारे में समाचार पत्रों में जो विवरण प्रकाशित हुये थे उनसे यही निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि केन्द्रीय शासन राज्यपाल के पद की प्रतिष्ठा को कम नही करना चाहती है, लेकिन वह राज्यपाल के कार्यों से भी सतुष्ट नहीं थी।<sup>1</sup> इस घटना में यह निष्कर्ष निकालना स्वभाविक है कि अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत हस्तक्षेप के उपरांत राज्यपाल अपने विवेक से निर्णय नहीं ले सकता। इस संबंध में एक अन्य तथ्य भी उल्लेखनीय है, संविधान के अन्तर्गत भाग-2 राज्य में प्रारम्भ से ही अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत जब हस्तक्षेप किया गया तब उस हस्तक्षेप के साथ राष्ट्रपति का जो आदेश निर्गत किया गया उस आदेश में यह स्पष्ट कर दिया गया था कि राज प्रमुख को परामर्शदाताओं के परामर्श के अनुसार ही कार्य करना पड़ेगा।<sup>2</sup> इसका कारण केवल एक है, राज्यप्रमुख भूतपूर्व देशी नरेश थे जो संबंधित देशी रियासतों के संगठन में सबसे बड़ी गियासत के राजा या नवाब इत्यादि थे।<sup>3</sup> उनकी नियुक्ति केन्द्र ने अपने विवेक से नहीं किया था, वरन् वे स्वतः उस पद के अधिकारी मान लिये गये थे और इस तरह से वे ऐसे व्यक्ति थे जिन पर केन्द्र राजनीतिक दृष्टिकोण से भरोसा कर सकता था और जब ऐसे राज्यों में अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत हस्तक्षेप किया गया तो इसका एक आशय यह भी लगाया जा सकता है कि इन राज्यों में लाकृतांत्रिक प्रक्रिया कमजोर थी। ऐसी स्थिति में शासन का दायित्व सामन्तवादी तत्व (भूतपूर्व देशी नरेश) के हाथ में नहीं छोड़ा जा सकता था और इस लिये केन्द्र ने यह स्पष्ट

1 वहा। गार दग्ग स्टेट्समैन (दिल्ली) 28-4-93

2 गम्प और महेश्वरा पृष्ठ 123, पृवाधृत

3 पप्प व ब्रावन वोर बोचीन के राजप्रमुख वहा के भूतपूर्व नरेश थे अतः केन्द्र सरकार नवाचानता था कि वह राष्ट्रपति शासन के दौरान पन कारगर शासन नन जाये अतः इन दोनों राज्यों में राष्ट्रपति शासन के तुरंत बाद ही सलाहकारों की नियुक्ति कर दी गयी।



व्यवस्था की थी कि राजप्रमुखा को अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत हस्तक्षेप के बाद राज्य पर परामर्शदाताओं के अनुसार ही कार्य करना होगा।

राज्यपालों के संबंध में स्थिति भिन्न होती है। उनकी नियुक्ति केंद्र स्वयं करता है अर्थात् राज्यपाल ऐसे व्यक्ति हैं जो तत्कालीन केन्द्रीय सरकार के राजनयिक विश्वास पात्र हैं। उम्मीद है कि ऐसे राज्यों में इस अनुच्छेद के अन्तर्गत हस्तक्षेप किया गया तो स्पष्ट निर्देश नहीं दिया गया कि राज्यपाल परामर्शदाताओं के परामर्श के अनुसार ही कार्य करेंगे।<sup>1</sup> दूसरे शब्दों में राज्यपालों की कार्यपद्धति को सलाहकारों की व्यवस्था से अलग हटकर नहीं देखा जा सकता।

राष्ट्रपति शासन के दौरान राज्यपाल जो भूमिका अदा करता है वह निश्चित तौर पर प्रशासन के लम्बे अनुभव तथा उसके व्यक्तित्व पर निर्भर करता है

1 पञ्जाब में 1951 में उड़ीसा में 1961 में राष्ट्रपति शासन के दौरान विभिन्न राज्यपालों की नियुक्ति नहीं की गई थी। निश्चित तौर पर यदि राज्यपाल पर व्यवसायिक हैं तो सलाहकारों का पद जाचिल्यपूर्ण बन जाता है। श्री एच सी शरण जो कि आन्ध्र प्रदेश में श्री थान्दुभाई दसाई व सलाहकार थे, तथा गुजरात में 1974 में भी थे, बहुत ही अनुभव प्राप्त व्यक्ति थे। आन्ध्र प्रदेश में मरीन प्रत्यक्षत कम महत्वपूर्ण थे। गुजरात में राज्यपाल व अधिक चुस्त हाने के कारण शासन में बड़ी सलाहकारों की आवश्यकता प्रतीत होती थी।

## अध्याय 7

राष्ट्रपति शासन :  
राजनीतिक दलों का दृष्टिकोण

## राष्ट्रपति शासन : राजनीतिक दलों का दृष्टिकोण

प्रस्तुत अध्याय में हम विभिन्न राजनैतिक दलों द्वारा समय-समय पर व्यक्त किये गये विचारों का विवेचन करेंगे जो कि उन्होंने राज्यों में समय-समय इस शक्ति के प्रयोग किये जाने के समय पर व्यक्त किये हैं। पिछले अध्याय में जैसा राज्यपालों की भूमिका विचार किया गया है, जो कि इस पूरी कार्यवाही किये जाने के दौरान महत्वपूर्ण व्यक्ति होता है, उसकी भूमिका के बारे में व्यक्त की गयी आशंकाओं का भी वर्णन किया गया है, जो कि राजनैतिक दलों ने अपने विचारों में द्वारा व्यक्त किया है।

जिन राजनैतिक दलों के विचार हमने लिया है दो श्रेणियों में विभक्त किया है-

1 अखिल भारतीय दल जिसमें प्रमुख दल है।

- (A) भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस (आई)
- (B) जनता दल (पूर्व की जनता पार्टी)
- (C) कम्युनिस्ट पार्टी (समस्त वामपंथी दल)
- (D) भारतीय जनता पार्टी

2 दूसरी श्रेणी में कुछ क्षेत्रीय दलों के विचार हैं-

- (A) द्रविड मुन्नेत्र कळगम (डीएमके तमिलनाडु)
- (B) शिरोमणि अकाली दल
- (C) फारवर्ड ब्लाक (पश्चिम बंगाल की पार्टी)
- (D) तेलुगुदेशम् (आन्ध्र प्रदेश का क्षेत्रीय दल)

स्वतन्त्रता के बाद अधिकतम वर्षों में केन्द्र व राज्यों में कांग्रेस ही सत्तारूढ़ रही अतः जब भी राज्यों में उसके भिन्न दल सत्तारूढ़ हुआ तो उसके हमेशा सरकार के अस्तित्व की आशंका बनी रही।

प्रायः सभी गैर कांग्रेसी दलों ने समय-समय पर इस बात का माँग किया है कि अनुच्छेद 356 के प्रावधानों का कम से कम प्रयोग किया जाये यहाँ तक कि कुछ दलों ने विशेष कर वामपंथी दल ने तो इसे संविधान से हटाये जाने का माँग किया है। इसका प्रमुख कारण यह

गहा ह कि इम अनुच्छेद का प्रयोग अधिकतम् (विपक्षी) गेर काग्रेसी दलो के विरुद्ध हो किया गया ह। विशेषकर साम्यवादियों के विरुद्ध प्रमुखता से किया गया है इस सर्ग म 1959 का केरल का उदाहरण देखा जा सकता ह जहाँ पर पहली बार विश्व मे किसी साम्यवादी दल का लोकनाट्रिक पद्धति मे मत्ता पर कब्जा हुआ था। लेकिन कांग्रेस ने साम्यवादियों द्वारा धाबित व चलायी जा रही नीतिया के विरुद्ध एक प्रकार से आन्दोलन सा छेड दिया था जिसने सरकार के विरुद्ध एक व्यापक जनान्दोलन का रूप ले लिया था। परिणामस्वरूप केरल की साम्यवादी सरकार का पतन हो गया था। यही स्थिति अन्य विपक्षी दलो की सरकारो की भी रही ह। अत सभी विपक्षी दला विशेषकर कम्युनिष्टो ने अनुच्छेद 356 की राज्यो म प्रयोग किये जाने का सदैव त्रिोध किया ह।

लेकिन विरोध के स्वर उस समय बदल गये थे, जब दिसम्बर 1992 को भारतीय जनता पार्टी को चार राज्य सरकारो की एक साथ बर्खास्त किया गया था। उस समय सभी प्रमुख विपक्षी दलो ने केन्द्र सरकार की कथित कार्यवाहीका स्वागत किया था। न कवल इस पर प्रसन्नता हो जाहिर की थी अपितु बर्खास्तगी की माँग भी सबसे अधिक साम्यवातियो द्वारा हो की गयी थी।<sup>1</sup> यह उनके राजनीतिक द्वेष और अनेतिकता के ही परिचायक ह।

इम सन्दर्भ मे भी स्मरणीय है कि 1977 म जब जनता सरकार केन्द्र मेपहली बार किसी गर कांग्रेसी दल के रूप मे सत्तारुढ़ हुयी थी तब उमने ना कांग्रेस शासित राज्य सरकारो को निन्हे विधान सभा मे पूर्ण बहुमत प्राप्त था को अपदस्थ करने के लिये अनुच्छेद 356 का ही प्रयोग किया था। ज्ञातव्य है कि जनता पार्टी मे जनसध, लोकदल तेलगुदेशम, कांग्रेस एस सभी विपक्षी दल शामिल थे, साथ ही सरकार को सभी वामपथी दला का भी बाहर से समर्थन प्राप्त था। जनता पार्टी की सरकार द्वारा लोकसभा चुनाव म वत्तम ना पान के आधार पर राज्य सरकारो को अपदस्थ किया था आर सत्रक पीछे प्रमुत्र भूमिका तत्कालिन गृहमत्री चाधरी चरण सिंह द्वारा निभायी गये थी। अक्टूबर 1970 म जबकि वो उत्तर प्रदेश के मुख्यमत्री थे की सरकार को कांग्रेस द्वारा भग कर दिया था। उम समय उन्होने केन्द्र सरकार को कथित दुर्भावना पूर्ण कार्यवाही की तीव्र आलोचना

1 कम्युनिस्ट पार्टी के महासचिव हरिकिशन सिंहसुरजीत ने इस फैसले पर अपनी प्रतिक्रिया ज्यबत बरते हुय कहा कि केन्द्र द्वारा साम्प्रदायिक ताक्तो मे निपटने क लिय उठाया गया एक ठोस बटम है— नवभारत टाइम्स 16 दिसम्बर, 1992 पृष्ठ (6) (दिल्ली)

का ग इम प्रकार दिसम्बर 1992 में मध्य प्रदेश, हिमालय प्रदेश आर राजस्थान की सरकारों को गगन करने की कार्यवाही की समाजवादी जनता पार्टी के अध्यक्ष श्री चन्द्रशेखर न आनन्दना का था। लेकिन तब से स्वयं सरकार में थे तो इस प्रश्न पर उनका क्या विचार था? चन्द्रशेखर ने 30 नवम्बर 1989 के राज्यपाल का राय के विरुद्ध एम. जे. गान्धिविधि में सरकार का कानून व व्यवस्था के बिगड़ते हालात का बहाना बनाकर भग कर दिया था। यह भी अब छिपा नहीं है कि 1992 में भाजपा अपनी सरकारों को गिराये जाने की विरोध कर रही थी जबकि आज उत्तर प्रदेश के मुलायम सिंह यादव के नेतृत्व वाली सपा-बसपा गठबन्धन की बर्खास्तगी की माँग कर रही है।<sup>1</sup>

उसी प्रकार 1991 में जम्मू कश्मीर को विधान सभा को भी तत्कालीन प्रधानमंत्री वीपी सिन्हा ने भाजपा के दबाव में चलते भग कर दिया था जबकि वहाँ के प्रभारी भी जान फर्माडीज इस प्रकार को कार्यवाही के विरुद्ध थे।

इन सब तथ्यों से यही प्रमाणित होता है कि सत्तारूढ़ होने पर सभा राजनीतिक दलों ने अनुच्छेद 356 का प्रयोग किया है परन्तु विरोध पक्ष में होने पर उनमें प्रतिरोध में परिवर्तन आ जाता है।

इस सम्बन्ध में समय-समय पर जो विभिन्न राजनीतिक दल द्वारा इस अनुच्छेद व सम्बन्ध में विचार रखे गये हैं वो इस अध्याय में दिये गये हैं साथ ही इसमें विरोधी दल द्वारा आयाजित गोष्ठियों सम्मेलनों आदि का भी विवरण दिया गया है।

## भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस (आई)

सबसे पहले हम कांग्रेस (आई) के विचारों को लेगे क्योंकि कांग्रेस पार्टी सबसे अधिक लम्बी अवधि तक केन्द्र में गज्या में सत्ता में रही है और इस धारा का प्रयोग भी सबसे अधिक उरु के द्वारा किया गया है। इस सम्बन्ध में कांग्रेस का विचार है कि—

यद्यपि राज्यपाल अनुच्छेद 356 के अधीन राष्ट्रपति शासन लागू करने हेतु प्रतिवेदन राष्ट्रपति को भेज सकता है लेकिन ऐसी कार्यवाही करने की रिपोर्ट राज्यपाल द्वारा तभी

1. शोध प्रश्न पूरा किये जाते समय उत्तर प्रदेश में क्रमशः दो सरकारें—मुलायम सिंह यादव के नेतृत्व वाली सपा-बसपा गठबन्धन व सुश्री मायावती के नेतृत्व वाला बसपा सरकार (भाजपा समर्थित) का पता हो चुका है व वर्तमान में राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू है।

भर्ज चाहिये जबकि उरक्के पास राष्ट्रपति शासन लागू करने की सिफारिश करने के अलावा आर कोई विकल्प शेष नहीं रह जाये। अर्थात् अनुच्छेद 356 (1) के अधीन यह कार्यवाही अन्तिम उपाय के रूप में की जानी चाहिये। इस प्रकार राज्यपाल को व्यवहार कुशलता, परिपक्वता आर अनुभव राष्ट्रपति का शासन लागू करने की आवश्यकता से बचने के लिये बहुत महत्वपूर्ण योगदान होता है क्योंकि जनता के प्रतिनिधियों द्वारा चलाये जा रहे प्रजातन्त्र को हमेशा अन्य उपायों से बेहतर समझा जाता है।<sup>1</sup>

दल का विचार है कि वस्तुतः यह अनुच्छेद भारत सरकार अधिनियम 1935 की धारा 93 के स्थान पर ही है।<sup>2</sup> इस अनुच्छेद में राष्ट्रपति द्वारा उद्घोषणा जारी किये जाने का उपबन्ध है, जिसके द्वारा वह राज्य सरकार के सभी कार्यों अथवा किसी कार्य को और राज्यपाल अथवा सरकार के किसी ऐसे निकाय, को जो राज्य विधान मंडल से भिन्न हो, में निहित अथवा उसके द्वारा प्रयोग की जाने वाली किसी भी शक्तियों को अपने हाथ में लेगा आर उससे सम्बन्धित कुछ निश्चित कार्य करेगा।<sup>3</sup> किन्तु उद्घोषणा जारी करने का प्राधिकार अपने हाथ में लेने से पहले राष्ट्रपति को इस बात की सन्तुष्टि करनी होगी कि ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गयी है कि राज्य की सरकार सविधान के उपबन्धों के अनुसार नहीं चलायी जा सकती। राष्ट्रपति की यह सन्तुष्टि राज्यपाल से रिपोर्ट प्राप्त होने या अन्य प्रकार से भी हो सकती है। इस उपबन्ध से हमारे सविधान में एक नयी व्यवस्था जुड़ गयी है जो इस दावे से असंगत है कि हमारे देश में सही अर्थात् सही राज्य व्यवस्था है।<sup>4</sup>

दल का विचार है कि यद्यपि इन उपबन्धों को 90 से अधिक बार प्रयोग किया जा चुका है लेकिन यदि अनुच्छेद 356 के अधीन शक्ति के प्रयोग के प्रत्येक मामले की उसके गुण दोषों के आधार पर जांच करे तो निश्चित रूप से यह स्वीकार करना पड़ता है कि अधिकतर मामलों में इस शक्ति का प्रयोग अपेक्षाकृत बड़े लोक और राष्ट्रिय हित में ही किया गया था। जैसी कि विपक्षी दल द्वारा आलोचना की जाती है, कि इस शक्ति का प्रयोग मनमाने ढंग से किया जाता है यह शिकायत ठीक नहीं है, क्योंकि सविधान में यह प्रावधान है कि राज्य विधान

1 स.र. रिपोर्ट भाग 2, पृष्ठ 588, 1988 केन्द्र राज्य संबंध आयोग, पृष्ठ 588 1988

2 वही - पृष्ठ 587

3 वही - 588

4 पूर्वोद्धृत स.र. रिपोर्ट

मण्डल का एक वर्ष से अधिक समय तक निलम्बित नहीं रखा जा सकता। यद्यपि ऐसे दृष्टान्त न मिलते हैं जो इन आरोपों को ठीक पुष्टि करते हैं।<sup>1</sup>

इसका एक स्पष्ट उदाहरण जनता पार्टी को सरकार द्वारा 1977 में का गया कार्यवाही है। उस समय ना राज्यों में इस आधार पर अनुच्छेद 356 लागू किया कि उन राज्यों के निर्वाचन वर्ग न ससदीय निर्वाचन में जनता पार्टी के पक्ष में मतदान किया था।<sup>2</sup> राज्यों में उस समय शासन कर रही कांग्रेस सरकार के विरुद्ध जनता ने जनादेश दिया है। संबंधित राज्यों की सरकारों ने मध्य सरकार के विरुद्ध उच्चतम न्यायालय में मुकदमा दायर किया। उच्चतम न्यायालय न मामलों की जाँच की और निर्णय दिया कि उस समय विद्यमान स्थिति पर अनुच्छेद 356 लागू किया जाना का निर्णय उचित था और मुकदमा खारिज कर दिया। इस प्रकार उच्चतम न्यायालय न भी उपर्युक्त आधार पर ना राज्यों में राष्ट्रपति का शासन लागू करने को जनता सरकार को कार्यवाही का समर्थन कर दिया।<sup>3</sup>

1980 में जब कांग्रेस सरकार सत्ता में आयी तो यही प्रक्रिया दोहराई गयी। निस्संदेह उस समय इस कार्यवाही के विरुद्ध न्यायालय में चुनौती नहीं दी गयी।<sup>4</sup> इस प्रकार ये सभी मामले

1 वहीं—पृष्ठ—591

2 वहीं—पृष्ठ—589

3 सब. रिपोर्ट, वहीं —, पृष्ठ — 590 राजस्थान राज्य बनाम भारत मध्य ए. आई. आर. 1361 ए. सी. 1971

4 1980 में संबंधित राज्य सरकारों द्वारा केन्द्र के प्रमुख वारण था—1977 में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दिया गया निर्णय जब कि न्यायालय ने राजनीतिक मामलों में हस्तक्षेप करने में अपनी अनिच्छा प्रकट की थी। लेकिन वास्तव में ऐसा माना जाना गलत था क्योंकि राजस्थान का निर्णय 42 वे संशोधन अधिनियम 1976 द्वारा अनुच्छेद 356 में खण्ड (5) के अंतर्गत स्थापित किया जाना का नतीजा प्रमाणित था। इस संशोधन में यह कहा गया था कि राष्ट्रपति का निर्णय अंतिम व विनिश्चायक है और किसी अधिनियम 1978 द्वारा खण्ड (5) का लोप कर दिया गया था जिससे न्यायिक पुनर्विलास पर इस उपबन्ध के रहने पर उच्चतम न्यायालय अपनी राय का पुनरीक्षण कर सकता था यहाँ यह ध्यान देने योग्य बात है कि कांग्रेस पार्टी न भी अनुच्छेद 356 का राजनीतिक उद्देश्यों की पूर्ति हेतु हुए प्रयोग की बात अस्पष्ट रूप से स्वीकार करे है लेकिन केन्द्र को इसके लिये स्पष्ट तौर पर दोषी ठहरा कर राज्यपालों का दोषारोपित किया है जबकि वास्तविक तथ्यों की जाँच से यही स्पष्ट होता है कि राज्यपालों न हमेशा ही केन्द्र के इशारे पर ही निर्णय लिया है।

एक ही श्रणी में आ गये अर्थात् ससद के निर्वाचन का परिणाम जिसमें निर्वाचक वर्ग ने एक विजय पार्टी व प्रति अपना विश्वास प्रकट किया।<sup>1</sup> इसके अलावा अब तक के राष्ट्रपति शासन लागू करने के कारणों को देखे तो इसी निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि कोई भी पार्टी दल बदल के कारण अथवा किसी अन्य कारण से सरकार बनाने की स्थिति में नहीं थी। तथापि मुख्य कारण दल बदल का परीक्षण से पता चलता कि राष्ट्रपति ने किसी विशेष पार्टी के हित को बढ़ाने के लिये जानबूझ कर हस्तक्षेप नहीं किया। विरोधी पार्टी की यह शिकायत कि केन्द्र सत्तारूढ़ दल के हितों को बढ़ाने के लिये इस उपबन्ध का दुरुपयोग कर रहा है, राजनीतिक से प्रेरित है वास्तविक तथ्या पर नहीं। ऐसा हो सकता है कि एक-दो मामलों में राज्यपाल ने गलत निर्णय लिया हो और ऐसी स्थिति ना दोहराये जाने का उपाय राज्यपाल की सतर्कता है और यह उसकी दूरदर्शिता राजनीतिक और अनुभव पर निर्भर करेगा।<sup>2</sup> राज्यपाल द्वारा अधिक से अधिक सावधानी बरतने पर भी इस बात की अचूक गारण्टी नहीं दी जा सकती कि वे कभी निर्णय लेने में गलती ही नहीं करेंगे।

इस प्रकार कांग्रेस पार्टी ने अनुच्छेद 356 के बने रहने की आवश्यकता पर बल दिया।<sup>3</sup> पार्टी का विचार है कि इस मुद्दे पर संविधान सभा में लम्बी वादों की ओर अंत में सर्वसम्मति से यह निर्णय किया गया कि (संवैधानिक उपबंधों में) निर्धारित परिस्थितियों में राज्य का प्रशासन अपने हाथ में लेने की शक्ति केन्द्र के पास अवश्य होनी चाहिये। इसका कारण यह है कि राज्य में अस्थिरता स्थिति उत्पन्न होने पर सबसे पहले वहाँ कानून और व्यवस्था समाप्त हो जायेगी और राष्ट्रपति का शासन लागू किये जाने से इस प्रकार की जटिलताओं और विपत्तियों से बचा जा सकेगा। केन्द्र दल- बदल, अस्थिर मंत्रालयों और व्यापक रूप में अर्थव्यवस्था का पतन होने पर केन्द्र मूक दर्शक नहीं बना रह सकता। अतः यदि ऐसी कोई परिस्थिति विद्यमान है तो यह ना केवल आवश्यक है, बल्कि केन्द्र का यह कर्तव्य भी है कि वह संवैधानिक प्रक्रिया के अनुसार राज्य का प्रशासन अपने हाथ में ले ले, वहाँ स्थिति को पुनः सामान्य बनाये तथा लोकतांत्रिक

1 पूवाधृत,—पृष्ठ—593

2 वही—पृष्ठ—594

3 मकर गिपोर्ट—भाग II, पृष्ठ—594



मन्त्रालयों में। पत्तल भी यही क्रिया अपनानी जाती रही है और इस सिद्धान्त और प्रक्रिया में विचलित होने का कोई कारण नहीं है। दल बदल विरोधा कानून से इस स्थिति में बहुत अधिक सुधार आया है।<sup>1</sup>

अनुच्छेद 356 के खण्ड 4 और 5 के सम्बन्ध में यह सुझाव दिया कि संविधान के 44वें संशोधन को प्राख्यापित करने से पहले विद्यमान स्थिति कुछ राज्यों के अनुभवों को ध्यान में रखते हुए पुनः लाई जानी चाहिए जिसके परिणाम स्वरूप संविधान में संशोधन करना पड़े। भारतीय राज व्यवस्था में ऐसी स्थिति को संभावना का समाप्त नहीं किया जा सकता और ऐसे प्रयोजनों के लिये हर बार संविधान में संशोधन करना एक अनावश्यक सुविधा होगी, यदि खण्ड 4 में परिवर्तन किया जाता है तो कम से कम खण्ड 5 को उसी रूप में रखा जाना चाहिए जैसा कि वह 44वें संशोधन से पहले था।<sup>2</sup>

### जनता दल

इस सम्बन्ध में जनता दल का विचार है कि अनुच्छेद 356 को संविधान में हटा देना चाहिये और यदि ऐसा करना सम्भव ना हो तो उसमें इस प्रकार से संशोधन किया जाना चाहिये कि जिससे इसका दुरुप्रयोग सम्भव ना हो सके और इसका प्रयोग केवल अत्याधिक आवश्यक परिस्थितियों में ही किया जाना चाहिए।<sup>3</sup>

पार्टी का विचार है कि यदि ऐसा नहीं किया गया तो देश का सद्वात्मक व्यवस्था के भंग होने की संभावना है। उनका विचार है कि संविधान लागू हुये चार दशकों में अधिक व्यतीत हो चुके हैं। इन वर्षों में उसकी कमियाँ और कमजोरियाँ सामने आयी हैं जो की लोकतांत्रिक सधवाद और विकेन्द्रिकरण सहित हमारे संविधान के कुछ आधारभूत

1 सचिव रिपोर्ट प्रस्तावित संविधान के 52वें संशोधन अधिनियम, 1985 का धारा 6 द्वारा 1985 से 10वीं अनुसूची जोड़ी गयी जिसमें दलबदलकरोकने हेतु कुछ नियम निश्चित किये गये हैं और अनुसूची 2 में उल्लेख करने पर सदस्यता से वंचित होना पड़ता है—भारत का संविधान भारत सरकार' विधि व न्याय मंत्रालय 1990

2 38 वा 42वा व 44वें संशोधन के विस्तृत वर्णन अध्याय एक में किया गया है। सचिव रिपोर्ट पृष्ठ-595

3 सचिव रिपोर्ट प्रस्तावित पृष्ठ-617

मृत्या आर सत्कल्पनाओं को खण्डित व क्षीण कर सकती है। सुदृढ़ केन्द्र का प्रसाद केवल सुदृढ़ राज्यों की ठोस आधारशिला पर ही खड़ा किया जा सकता है।<sup>1</sup>

इस सम्बन्ध में पार्टी ने जो प्रमुख विचार प्रकट किये वो निम्न प्रकार से हैं—

अनुच्छेद 355 के अधीन सघ सरकार राज्यों में वहा की परिस्थितियों को देखते हुए केन्द्रिय रिजर्व पुलिस आर अन्य अर्द्ध सैनिक बल तैयार कर सकती है। बहुत आपत्तिजनक प्रावधान है। इसमें इस प्रकार से सशोधन किया जाना चाहिये जिससे यह सुनिश्चित हो सके कि यदि राज्य की परिस्थितियों को देखते हुए सम्बन्धित राज्य में इस प्रकार की कोई कार्यवाही करने की आवश्यकता भी पड़ती है तो अर्द्धसैनिक बल की तेनाती से पूर्व राज्य सरकार की सहमति ले ली जायेगी।<sup>2</sup>

जनता दल ने भी राज्यपाल को केन्द्रिय अभिक्रता की भूमिका पर बड़ी आपत्ति प्रकट की है और इसे रोकने के लिये तत्काल उपाय किये जाने की माँग की। राज्यपाल की नियुक्ति सम्बन्धी सुनिश्चित मापदण्ड निर्धारित किये जाने चाहिये।<sup>3</sup>

इसी पार्टी की सरकार जो कर्नाटक में सत्तारूढ़ थी, के मुख्यमंत्री श्री रामकृष्ण हेगड़े ने राज्यपाल के पद के सम्बन्ध में 22 सितम्बर, 1993 को एक श्वेतपत्र जारी किया। जिसमें केन्द्र राज्य सम्बन्धों पर चर्चा की गयी विशेष कर केन्द्र द्वारा राज्यों की स्वायत्तता पर प्रहार किये जाने के सम्बन्ध में विशेष जोर दिया और उसमें राज्यपालों द्वारा पक्षपातपूर्ण भूमिका का निर्वाह करने के सम्बन्ध में ध्यान आर्कषित किया।

श्री हेगड़े ने श्वेतपत्र पर अपनी टिप्पणी करते हुये कहा कि राज्यपाल पर राज्यों की स्वायत्तता तथा केन्द्र राज्य सम्बन्धी की मजबूती निर्भर करती है।<sup>4</sup>

इस सम्बन्ध में उच्चतम न्यायालय की टिप्पणी उचित है कि राज्यपाल भारत सरकार के आदेशों के अधीन नहीं हैं और न ही उस तरीके के बारे में जबाब देह हैं हैं जिस तरीके

1 (सर्व रिपोर्ट) पृष्ठाधृत पृष्ठ—618

2 पृष्ठाधृत—पृष्ठ—619

3 वही

4 सर्व रिपोर्ट—231 (कर्नाटक श्वेत पत्र)

स वह अपना कार्य कर रहा है। राज्यपाल का पद एक स्वतन्त्र सविधानिक पद है जो भारत सरकार के नियंत्रण के अधीन नहीं है।<sup>1</sup>

लेकिन न्यायालय के इस निर्णय का एक से अधिक बार उल्लेख किया गया है। मुख्यमंत्री का नियुक्ति आर राज्य विधान सभा को भंग करने से सम्बन्धित राज्यपाल को शक्ति का जनता की अभिव्यक्ति दृष्टि का दवाने के लिये प्रयोग किया गया है। राज्यपाल के पद की गरिमा की उपेक्षा करके उसे सघ के गौरवित सेवक के रूप में परिवर्तित कर दिया गया है। नाकि केन्द्रिय सत्तारूढ़ तल के हितों में अभिवृद्धि हो सके। इसके परिणामस्वरूप न केवल सघीय सिद्धान्त में विकृति आ जाती है वरन् लोकतन्त्र को भी नकारा जाता है। यह मुद्दा केवल एक राज्य बनाम सघ का नहीं है वरन् राजनैतिक कदाचार बनाम सविधानिक विधि का है।<sup>2</sup> सविधान सभा में भी कुछ सदस्यों ने यह शका जाहिर की थी कि वही राज्यपाल के माध्यम से प्रान्तीय स्वायत्तता पर प्रहार न होने लगे लेकिन सदस्यों की इस शका का समाधान करते हुये यह कहा जा कि सविधान के अनुरूप सामान्य रूप से कार्य करते रहने के लिय भारत सरकार राज्य मन्त्रिमण्डल से परामर्श की परम्परा अवश्य निभायेगी लेकिन डॉ अम्बेडकर की इस बात के अपवाद भी मिलते हैं।<sup>3</sup>

1967 तक प्राय इसका पालन किया गया लेकिन बाद के वर्षों में इसकी अवहेलना हुयी आर जिसके कारण यह विवाद का विषय बना। विपक्षी दलों ने इस पर आपत्ति उठायी। लेकिन अम्बेडकर की इस बात का बाद के शासकों ने अपनी नीति में शामिल नहीं किया। श्वेत पत्र में राज्यपाल के विवेकाधिकार की विशेष तौर पर अनुच्छेद 356 के तहत उस जा राज्य के साविधानिक अध्यक्ष की हेंसियत से प्रदान की गयी है, का विशेष उल्लेख किया गया है।<sup>4</sup>

अनुच्छेद 356 के अधीन राज्यपाल बिना मन्त्रिपरिषद की सलाह के भी कार्यवाही कर सकता है। यह उन परिस्थितियों में हो सकता है जबकि राज्य का संवैधानिक तन्त्र मन्त्रिपरिषद के कार्य संचालन के कारण असफल हो जाता है। राज्यपाल को सविधान द्वारा

1. 'रामाविन्द प्रन्म' गाविन्द पत एआईआर 1979 एससा (बनाटवा श्वेत पत्र भाग-I)709

2. बनाटवा श्वेत पत्र भाग- 1 स.र. रिपोर्ट पृष्ठ 239, भाग-II

3. वही— पृष्ठ—235

4. बनाटवा श्वेत पत्र—सती साहनी, पृष्ठ—280 पूर्वोद्धृत 'सैन्टर स्टेट रिलेशन्स' विकास पब्लिशिंग हाउस प्राप्ति

यह अधिका प्रदा। कर्ने का मुख्य कारण यह है कि राज्यपाल राष्ट्रपति को राज्य का वार्षिक स्थिति के बारे में सूचित कर सके। क्योंकि इसके अतिरिक्त अन्य विषयों में उसे राज्य मंत्रिमण्डल की सलाह के आधार पर ही कार्य करना पड़ता है। इस संदर्भ में यह भी माँग रखी गयी है कि अनुच्छेद 163 में यह स्पष्ट किया जाना चाहिये कि राज्यपाल के विवकाधिकार के अधीन लिया गया निर्णय अन्तिम होगा और उसकी मान्यता के सम्बन्ध में कोई प्रश्न नहीं उठाया जायेगा।<sup>1</sup>

जनता दल ने राज्यपाल पद के गिरती प्रतिष्ठा पर चिन्ता व्यक्त की। वास्तव में यह बात निश्चित तार पर कही जा सकती है कि राज्यपाल सभ का एक गौरवित सेवक बन गया है। मुख्यमन्त्री की नियुक्ति और राज्य विधान सभा भंग करने जैसी महत्वपूर्ण मुद्दों पर जिनका राज्य को लोकतांत्रिक सरकार पर प्रभाव पड़ता है, राज्यपाल ने स्पष्ट रूप से केंद्र में सत्तारूढ़ दल के हितों के बढ़ावा देने वाले ही निर्णय दिये हैं। अनुच्छेद 356 का लगातार दुरुपयोग किया जा रहा है और राज्य की स्वायत्तता तथा लोकतन्त्र के सिद्धान्तों की हसी उड़ायी जा रही है।<sup>2</sup>

यह बात सर्वविदित है कि अनुच्छेद 356 का दुरुपयोग किया गया। इस बात को स्वीकार करते समय दुखद सच्चाई जो की निर्विवाद रूप से मानी होगी कि राज्यपाल के पद का भी दुरुपयोग किया गया है। क्योंकि इस पूरी प्रक्रिया में राज्यपाल भी शामिल होता है।<sup>3</sup>

राज्यपाल के विपक्षी दलों का न केवल उसके पद से वंचित करने का ही कार्य किया है वरन् कांग्रेस पार्टी के आन्तरिक मतभेदों को सुलझाने का भी कार्य किया है। ऐसा देखा गया है कि विशिष्ट अवसर प्रदान करने के मामले में राष्ट्रपति शासन लागू किया गया है अर्थात् राज्य में कांग्रेस पार्टी का बहुमत बना रहने पर भी उसके नेतृत्व के मकड़ को टूट करने के लिये राष्ट्रपति शासन लागू किया गया। केवल पार्टी के उद्देश्यों को पूरा करने के लिये संविधान के

1 प्रवाभूत—सत्ता साहनी पृष्ठ 285

2 मन्त्र, गिपार्ट—वही—पृष्ठ—619

3 प्रवाभूत सत्ता साहनी पृष्ठ—286

जापान स्थिति-मंत्रों पर अधि का स्पष्ट रूप से दुर्लभयोग किया गया है।<sup>1</sup> ये मामले सर्वप्रदित ह तथा विद्वानों की मान्य कृतियां में उक्त विशिष्ट श्रेणों का बताया गया है -

पंजाब- 1951 और 1966 में

उत्तर प्रदेश- 1973 और 1979 में

आन्ध्र प्रदेश- 1973 में

गुजरात- 1974 में

उड़ीसा- 1975 में

उत्तर प्रदेश में एनएन बहुगुणा ने उत्तर प्रदेश के मुख्यमंत्री प. स. कागस हाईकमान क निदेश पर 29 नवम्बर 1975 को त्याग पत्र दे दिया। राज्यपाल की सिफारिश पर 30 नवम्बर का राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया तथा 12 फरवरी 1976 को हटा दिया गया जब भी एनडी तिवारी मुख्यमंत्री बने केन्द्रिय गृहमंत्री ने कांग्रेस पार्टी द्वारा की गयी कार्यवाही को मात्र छोटी छोटी समस्याओं का समाधान करने केलिये जिसमें नेताओं का चुगव भी शामिल है उचित माना।<sup>3</sup>

श्रामती नदनी सत्यपथी ने 16 दिसम्बर 1976 को उड़ीसा के मुख्यमंत्री पद से इस्तीफा दे दिया। राष्ट्रपति शासन लगाये जान के 13 दिनों के तुरन्त बाद हास हटा दिया गया और उनके स्थान पर श्री विनायक आचार्य को नियुक्त किया गया।<sup>4</sup>

तमिलनाडु की द्रविड़ मुनेत्र कडगम सरकार को जनवरी 1976 में केवल इतनी सी बात पर समाप्त कर दिया गया कि वह आपात स्थिति लागू करने का विरोध कर रहा था। 234 सदस्य की विधान सभा में इसके 184 सदस्य थे तथा जिसकी अवधि मार्च 1976 में समाप्त होने वाली थी। 29 जनवरी 1976 को राज्यपाल श्री के. गे. शाह ने राष्ट्रपति का एक रिपोर्ट प्रस्तुत की जिसमें उन्होंने राज्य सरकार पर यह आरोप लगाया कि पार्टी

1 सन् सन्-पृष्ठ-286

2 बनाटवा श्वेत पत्र वही-पृष्ठ-286 इन सभी अवसरों पर कांग्रेस पार्टी ने अपनी ही बहुमत प्राप्त सरकारों को बर्खास्त कर राष्ट्रपति शासन लागू किया था। इन सभी मामलों में एक समानता देखने में आती है कि कांग्रेस हाईकमान निवर्तमान मुख्यमंत्रियों में अस्तुत्थ था। जिसको पद से हटाने के लिये अनुच्छेद 356 का प्रयोग किया गया।

3 प्रश्न

4 वही-पृष्ठ-287

के उद्देश्य को पूरा करने के लिये प्रशासनिक भ्रष्टाचार तथा शक्तियों के दुरुपयोग के अनेक आरोप ह अतः केन्द्र से राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू करने की सिफारिश की। दो दिन के बाद राष्ट्रपति ने अनुच्छेद 356 के अधीन एक उद्घोषणा जारी की। राज्य सरकार का तत्काल वर्खास्त कर दिया गया साथ ही विधान सभा को भंग कर दिया गया।<sup>1</sup>

3 फरवरी 1976 को भारत सरकार ने एक जाँच आयोग का गठन किया जिसमें मुख्य मंत्री श्री एम करुणानिधि तथा उनके अन्य साथियों के ऊपर लगाये गये आरोपों दो जाँच करने के लिये उच्चतम न्यायालय के न्यायमूर्ति आरएस सरकारिया को नियुक्त किया गया।<sup>2</sup>

सितम्बर 1976 को श्रीमती इन्दिरा गांधी ने कहा कि उनके द्वारा जनवरी 1976 डीएमके की सरकार को इसलिये हटाया गया था कि उसको पाँच वर्ष की अवधि पूरी हो चुकी थी। और उन्हें अवधि बढ़ाने का कोई अधिकार नहीं था। लेकिन इस सम्बन्ध में क्तिना भी स्पष्टीकरण दिया जाये यह निश्चित है कि राज्यपाल की रिपोर्ट राजनीतिक दबाव के कारण ही दी गयी थी।<sup>3</sup>

मई 1982 में हरियाणा विधानसभा चुनावों के बाद राज्यपाल श्री जीडी तापसे ने श्री देवीलाल से औपचारिक रूप से कहा कि वह सोमवार 24 मई प्रातः 10 बजे राजभवन में अपने समर्थकों को लाये। सदन में 90 सदस्यों में से कांग्रेस आई को 36 लोकदल को 31 भारतीय जनता पार्टी को 6 कांग्रेस जे को 3, जनता पार्टी को, 1, निर्दलीय को 12 सीटें प्राप्त हुयी थी। भारतीय जनता पार्टी और कांग्रेस जे न लोकदल का समर्थन किया और इस प्रकार उनकी पार्टी में चार निर्दलीय भी थे। श्री भजनलाल इन निर्दलीयों के साथ होने का दावा कर थे।

1 पृ. 14

2 दि. टाइम्स आफ इण्डिया 1979 (गिल्डी)

3 म. व. रिपोर्ट वही—पृ. 239

गवित्वा 23 मई को भी देवीलाल तथा उनके समर्थकों का प्रतीक्षा किये बिना हा राज्यपाल जी डी तापस ने मुख्यमंत्री श्री भजनलाल को कांग्रेस आई के नेता के रूप में शपथ ग्रहण कराई राज्यपाल के इस कार्य की सर्वत्र व्यापक आलोचना हुयो।<sup>1</sup>

असम में 1983 के पूर्व के तीन वर्षों में विपक्ष को जानबूझ कर बार-बार सरकार बनाने में अधिकार से वंचित रखा जा रहा था हालांकि उस विधान सभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त था और यह सिद्ध हो चुका था कि कांग्रेस आई का बहुमत प्राप्त करने का दावा हर बार झूठा था। सभी राज्यपालों ने इस सम्बन्ध में कार्यवाही करने में पक्षपात किया।

असम के राष्ट्रपति शासन को समाप्त होने की अवधि 12 दिसम्बर 1980 थी लगभग एक माह पूर्व 17 दिसम्बर 1980 को केन्द्रिय गृहमंत्री श्री जल सिंह ने लोकसभा में यह दावा किया कि कांग्रेस आई का सभा में बहुमत प्राप्त है और वह सरकार बनायगी लेकिन बहुमत होने की बात तो दूर रहा कांग्रेस (आई) विधान मण्डल पार्टी अपना नेता चुनने की स्थिति में भी नहीं थी। यह स्थिति पार्टी में बहुत अधिक मतभेद होने के कारण था। 3 दिसम्बर 1980 को पार्टी ने कांग्रेस (आई) को अध्यक्ष श्री मती इन्दिरा गांधी को विधायक दल का नेता चुनने का प्राधिकार दिया और उनके द्वारा चुने गये नेता के प्रति अपना पूरा समर्थन व्यक्त किया <sup>2</sup> 6 दिसम्बर के 3 दिन बाद राज्यपाल श्री एमपी सिंह ने श्रीमती अनवरा तमूर के मुख्यमंत्री पद को शपथ दिलाई। कांग्रेस आई ने 118 सदस्यों में से 52 सदस्यों का समर्थन का दावा किया। जबकि वास्तव में कांग्रेस आई के 45 सदस्य थे। बाद में कुछ निर्दलीय सदस्यों ने समर्थन प्राप्त होने का दावा भी किया गया। विरोधी पक्ष ने भी इस पर आपत्ति उठायी परन्तु उसको नामजूर कर दिया गया।<sup>3</sup>

श्रीमती तमूर की सरकार बहुत दिनों तक नहीं चली। उन्होंने 26 जून 1981 को इस्तीफा दे दिया जब 29 जून को विधान सभा की बैठक से केवल एक दिन पूर्व ही पीटीसीए ने अपना समर्थन वापस ले लिया था किन्तु विपक्ष को सरकार बनाने का अवसर नहीं दिया गया। इसका बजाय 30 जून 1991 को राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया और इसे 30 दिसम्बर 1981

1 स्टेट्स मैन नं० 24 1982 (दिल्ली)

2 दि टाइम्स आफ इण्डिया दिसम्बर 4, 1980 (दिल्ली)

3 पूवाधृत पृष्ठ 239

तक बटा दिया गया। राष्ट्रपति शासन को 13 दिसम्बर को हटाया गया जब श्री केशव चन्द्र गोगई जो कि कांग्रेस आई पार्टी के सदस्य थे, उन्हें राज्यपाल श्री प्रकाश महरोत्रा द्वारा मुख्यमंत्री पद का शपथ दिलायी गयी। उन्हें श्रीमती तेमूर के पार्टी के नेता पद में त्यागपत्र दिये जाने के बाद 11 जनवरी को पार्टी का नेता चुना गया था। एक बार पुन विपक्ष के बहुमत के दाव को अस्वीकार कर दिया गया। विपक्ष के नेता श्री शरत चन्द्र सिन्हा ने यह दावा किया कि उन्हें 65 सदस्यों का समर्थन प्राप्त है। लेकिन राज्यपाल ने यह वचन दिया कि श्री गोगई के बहुमत प्राप्त होने को जाँच शीघ्र हो विधान सभा में करवायी जायेगी। श्री गोगई से दो माह में अपनी स्थिति स्पष्ट करने को कहा गया लेकिन ऐसा करने में वो असफल रहे।<sup>1</sup>

17 मार्च 1982 का सभा का बजट अधिवेशन आरम्भ हुआ। वामपंथी दल आर लोकतांत्रिक दल के गठबन्धन ने तुरन्त एक अविश्वास प्रस्ताव प्रस्तुत किया जो स्वीकार कर लिया गया। इस गठबन्धन ने 65 सदस्यों के समर्थन का दावा किया जो कि सदन के 118 सदस्यों में से तथा दस पार्टियाँ से लिये गये थे। 18 मार्च को जिस दिन विधान मण्डल की बैठक होने वाली थी उससे कुछ समय पूर्व ही श्री गोगई ने मुख्यमंत्री पद से इस्तीफा दे दिया और सभा में उपस्थित नहीं हुये। पुन राज्यपाल श्री महरोत्रा ने वामपंथी और लोकतांत्रिक गठबन्धन के नेता श्री शरत चन्द्र सिन्हा को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित नहीं किया जबकि उन्हें ऐसा करना चाहिये था विशेषरूप में तब जब कि कांग्रेस दल को पिछले तीन बार बुलाया गया था। विपक्षी गठबन्धन को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित करने के स्थान पर राज्यपाल ने राज्य में राष्ट्रपति शासन की सिफारिश कर दी साथ ही विधान सभा को भी भंग कर दिया गया। श्री गोगई की सरकार केवल 65 दिनों तक ही चली।<sup>2</sup>

इन चारों अवसरों पर विपक्ष को सरकार बनाने का अवसर नहीं दिया गया था और न ही उसे विधान मण्डल में बहुमत का समर्थन प्राप्त होने की जाँच का अवसर ही दिया गया था।<sup>3</sup> अतः जब यह बात बहुत दिनों तक छुपाई नहीं जा सकती थी कांग्रेस आई अपनी सरकार चलाने में असफल रही तो राज्य का शासन वामपंथी आर लोकतांत्रिक गठबन्धन द्वारा शासन किये जाने को अनुमति ना देकर उसे सीधे केन्द्रिय प्रशासन के अधीन कर दिया गया।

1 पूर्वोद्धृत— पृष्ठ-239

2 स्व.रिपोर्ट—पृष्ठ— 239

3 पूर्वोद्धृत पृ-239



निष्पत्ति यह कहा जा सकता है कि अधिकांश मामला में राज्यपालों ने अपने पद का दम्पत्य केन्द्र में सत्कार दल के हितों की रक्षा के लिये ही किया है। सभी मन्त्रिमण्डल मामलों में सविधान में निहित भावनाओं का उल्लंघन किया गया है विशेष रूप से राष्ट्रपति शासन लागू करने और मुख्यमंत्री की नियुक्ति और राज्य विधान सभा भंग करने के मामले में उल्लंघन किया गया है।<sup>1</sup>

डा. अम्बेडकर ने सविधान सभा में स्पष्ट रूप से कहा था कि राज्य के सविधानिक प्रधान को हमिसन से राज्यपाल की स्थिति वैसी ही है जमी राष्ट्रपति की। (3) सविधान में उल्लेखित इस स्पष्ट स्थिति को राज्यपाल की स्वतन्त्रता समाप्त करने और उसको निष्पक्षता की जगह को मिला करके उलट दिया गया है। राज्यपालों को इस बात की अनुमति नहीं है कि मुख्यमंत्री की नियुक्ति तथा विधान मण्डल भंग करने के लिये वह समदीय प्रणाली की पूर्व स्थापित परिपाटी का पालन करे और वे ऐसा नहीं करते हैं अपितु वे भारत सरकार के नताआ के निदेशों से बाध्य होते हैं। यह अपने आप में कटु सत्य है कि ऐसे निर्देश सत्कार दल के हितों को बढ़ावा देने के लिये ही दिये जाते हैं।

इस प्रक्रिया में सभ के सिद्धान्तों तथा लोकतन्त्र के मापदण्डों का गम्भीर रूप से नज़र न हुआ है। राज्य की स्वायत्ता भंग हुयी है। देश की जनता को समन्वीय प्रणाली को पुरानी परिपाटी के अनुसार निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा शासित किये जाने के अधिकार से वंचित रखा गया है जसा कि सविधान निर्माताओं ने स्पष्ट रूप से कहा था।

पार्टी का विचार है कि राष्ट्रपति शासन के सम्बन्ध में अनुच्छेद 356 के दुरुपयोग को रोकने के लिये सविधान के 44 वें संशोधन के अनुसार जो उपबंध किये गये थे उन्हें रहने देना चाहिये।<sup>2</sup>

राज्यपाल के विवेकाधिकार समान कर देना चाहिये और मन्त्रिमण्डल बनाने के लिये विधान सभा में बहुमत प्राप्त दल या दलों के गठबन्धन को सरकार बनाने के लिये बुलाना

1 पूर्वाधृत, पृ-240

2 44 वें संशोधन अधिनियम 1987 द्वारा खण्ड (3) के अधीन का गया उद्घाटन का अनुमोदन करने वाला मसौदा प्राप्त होने की तिथि से एक वर्ष कर दिया गया था। 42 वें संशोधन अधिनियम 1976 द्वारा छ माह मूल शब्दों के स्थान पर एक वर्ष दिया गया था।

राज्यपाल के लिये अनिवार्य होना चाहिये। यदि किसी भी नेता को सभा में बहुमत प्राप्त नहीं है तो मंत्रिमण्डल बनाने के लिये सबसे बड़े दल के नेता को कहा जाना चाहिये।<sup>1</sup>

इस सम्बन्ध में स्पष्ट संवैधानिक उपबन्ध और मार्गनिर्देशन बनाये जाने चाहिये। सबसे अधिक विवाद मुख्यमंत्री की नियुक्ति और मंत्रिमण्डल को भंग करने के विषय में होता है अतः इस सम्बन्ध में राज्यपाल को विवेकाधिकार नहीं प्राप्त होना चाहिये। पार्टों का विचार है की विधान सभाओं को स्थगित करने की प्रथा पूर्णतः समाप्त कर देना चाहिए।<sup>2</sup>

### कम्युनिस्ट पार्टी

अन्य सभा विपक्षी दलों के समान कम्युनिस्टों ने भी अनुच्छेद 356 को संघीय सिद्धान्तों को नष्ट करने वाला उपबन्ध बताया है और इसमें संशोधन की माँग की है।<sup>3</sup> इसके अन्तर्गत की जाने वाली कार्यवाही राज्यों की स्वायत्तता को बहुत कम कर देती है। उनका विचार है कि बदलते हुयी राजनीतिक स्थितियों में कई गैर कांग्रेसी सरकारों के राज्यों में सत्ता में आने से अपने अधिकारों के सम्बन्ध में नयी चेतना की वृद्धि हुयी है साथ ही वर्तमान असंतुलन में अलगाववादी और पृथक्तावादी तत्वों को बढ़ावा मिला है। अतः केन्द्र राज्य सम्बन्धों की पुनः संरचना अत्यावश्यक हो गयी है।<sup>4</sup>

कुछ उसी प्रकार की चिन्ता पश्चिम बंगाल को कम्युनिस्टों सरकार द्वारा केन्द्र राज्य सम्बन्धों पर पेश किये गये प्रपत्र में भी की गयी है<sup>5</sup> और इसके उपर्युक्त समाधान की भी माँग की गयी है।

भारत की एकता और अखण्डता को उसकी भाषाई, सांस्कृतिक और अन्य विविधताओं के ढाँचे के अन्तर्गत सुरक्षित रखने के लिये केन्द्र राज्य सम्बन्धों का प्रश्न आज के आशान्त राज्यों का देखते हुए अत्यन्त महत्वपूर्ण हो गया है और केन्द्र राज्य संबंधों में आये तनावों को

1 पूर्वाधृत, — पृष्ठ 240

2 संसदीय रिपोर्ट वही — पृष्ठ 627

3 श्रीनगर घोषणा पत्र पृष्ठ 295

4 संसदीय रिपोर्ट पूर्वाधृत पृष्ठ 569

5 पश्चिम बंगाल सरकार का दस्तावेज 1972, केन्द्र राज्य संबंध आयोग, राम अवतार शर्मा व मुषमा यादव, पृष्ठ 111 प्रकाशित, हिन्दी माध्यम कार्यन्वयन निदेशालय दिल्ली विश्वविद्यालय

नए जून के तीन विभिन्न जनसरो पर विपक्षी दलों ने अपने सम्मेलनों के जगिय प्रयास किया है।<sup>1</sup>

इसी प्रश्न पर विचार करने के लिये अक्टूबर 1983 में जम्मू कश्मीर के मुख्यमंत्री डा फारूख अब्दुल्ला ने विपक्षी दलों का एक विशेष सम्मेलन आयोजित किया था जिसमें 17 दलों के 59 नताआ और स्वतन्त्र विचारकों ने भाग लिया था।<sup>2</sup>

सभी की सहमति से डा अब्दुल्ला ने एक संवैधानिक समिति का गठन किया था जिसके अध्यक्ष कम्युनिस्ट पार्टी के श्री अशोक मित्रा थे। इस समिति द्वारा जारी घोषणा ही शीनगर उद्घोषणा के नाम से जानी जाती है।<sup>3</sup>

घोषणा में बढ़ती हुयी केन्द्रियकरण की प्रवृत्ति पर अपनी विन्ता व्यक्त की गयी थी। नताओं का विचार था कि राष्ट्र ऐसे दौर से गुजर रहा है, जिससे प्रजातांत्रिक मूल्यों को खतरा उत्पन्न हो गया है। सत्ता का अधिकाधिक केन्द्रियकरण करते हुये देश तानाशाही की ओर अग्रसर हो रहा है जिसके परिणामस्वरूप विभिन्न राज्यों में असंतोष के स्तर 34° के सामने आ रहे हैं। भारत की सम्प्रभुता तथा अखण्डता को इस महान देश के विभिन्न भाषाओं, मूल्यों तथा सभ्यताओं के मध्य मन्तुलन कायम करना आवश्यक है। देश को आजाद का लड़ाई के माध्यम से जो एकता का स्वर्णिम मूत्र उत्पन्न हुआ था उसे आगे आने वाले समय में और सुदृढ़ करना होगा और इसके लिये आवश्यक है केन्द्र राज्य सम्बन्धों का पुनर्निरीक्षण किया जाये।<sup>4</sup>

इस सन्दर्भ में संविधान में संशोधन किया जाना अत्यन्त आवश्यक है क्योंकि वर्तमान में संघीय व्यवस्था में केन्द्र राज्यों पर हावी हो गया है। इसका एक अन्य प्रमुख कारण यह रहा है कि देश में लम्बे समय तक एक ही दल का प्रभुत्व रहा है जिसके कारण भी राज्यों की स्वायत्ता पर आँच आयी है। इस लम्बी अवधि के दौरान इसका अपवाद केवल कुछ ही राज्य रहे जहाँ केन्द्र से भिन्न दल सत्तारूढ़ हुआ है।<sup>5</sup>

1 स.क. रिपोर्ट वनी - पृष्ठ 564

2 पृवाधृत सती माहनी पृष्ठ 295

3 वन

4 स.क. रिपोर्ट पृ 557

5 स.क. रिपोर्ट पृ 557

पिछले तीन दशकों से यह माँग और पकड़ती जा रही है कि राज्या का अधिक शक्ति दी जाये ताकि राज्यों को स्वायत्ता वास्तविक व प्रभावशाली बन सकें वहीं राज्यों के सीमित अधिकारों को भी छीनने और वहाँ राज्यों को सरकार के मुताबिक कार्य पद्धति पर आघात करने की लगातार कोशिश की जाती रही है।<sup>1</sup>

उस सभी कारणों से राज्य तथा केन्द्र के मध्य आपसी सवधा में तनाव पैदा हो गया है अतः राज्यों को स्वतन्त्रता को मजबूत करना अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य हो गया है साथ ही केन्द्र तथा राज्यों के कार्यों को संतुलित करना भी आवश्यक है। इसको प्राप्त करने के लिये यह आवश्यक है कि राज्यों के पक्ष में केन्द्र को जो इतराधिकार प्राप्त हैं, उसे कम कर दिया जाये जिसके अन्तर्गत राज्यों को चुनी हुयी सरकार को बर्खास्त कर दिया जाता और राज्य विधान सभा का भंग कर दिया जाता है, एक पक्षीय है।<sup>2</sup>

पार्टी का विचार है कि वास्तव में केन्द्र और राज्यों के मध्य सम्बन्ध साम्यिक आधार पर स्थापित होने चाहिये। यह सम्बन्ध प्रभुत्व दर्शाने का ना होकर सर्वोत्तम राष्ट्रीय हित प्राप्त करने के लिये भागीदारी का हो। ऐसा सौहार्दपूर्ण सम्बन्ध स्थापित करने में संघ की जिम्मेदारी स्पष्ट है और यह राज्यों की अपेक्षा कहीं अधिक बृहत्तर है। लेकिन इधर कुछ वर्षों के दौरान केन्द्र में सत्तारूढ़ दल के प्रभारी ने उत्तरदायित्व पूर्ण और पक्षपात रहित दृष्टि कोण नहीं अपनाया है। वे राज्यों की तुलना में लोकतन्त्रीय व्यवहार का उचित स्तर नहीं विकसित कर पाते हैं। जिसके परिणामस्वरूप केन्द्र राज्य सम्बन्ध बिगड़ते गये जिससे राज्य निकाय में विखण्डनकारी की प्रवृत्ति को बढ़ावा मिला।<sup>3</sup> दुर्भाग्य की बात यह है कि इस प्रकार का दृष्टिकोण आकस्मिक रूप से उत्पन्न नहीं हुआ वरन् यह तो एक नीति सी बन गयी है कि जो तब केन्द्र में सत्तारूढ़ है, वो राज्य स्तर पर अपने से भिन्न दल की सरकार स्वीकार नहीं कर पाता।<sup>4</sup>

उदाहरण के लिये 1952 में मद्रास में आम चुनावों के बाद विधान सभा में कांग्रेस को बहुमत नहीं प्राप्त हुआ था जबकि केन्द्र में कांग्रेस सत्तारूढ़ दल था। यूनाइटेड फ्रंट जिसकी अध्यक्षता श्रीप्रकाश कर रहे थे, को विधान सभा में पूर्ण बहुमत प्राप्त था। किन्तु तत्कालिन

1 पृष्ठाधृत, — पृष्ठ 567

2 वहाँ — पृष्ठ 570

3 सकरि पृष्ठाधृत — पृष्ठ 570

4 वहाँ

प्रधानमंत्री पंडित नेहरू और गृहमंत्री के निर्देशानुसार राज्यपाल न श्री गान्धी को सरकार गठित करने का अधिकार नहीं प्रदान किया बल्कि कांग्रेस दल के श्री राज गोपालाचारी को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया। इस प्रकार प्रजातांत्रिक मूल्यों को अवहेलना करते हुये, मतदाताओं की इच्छा के विरुद्ध मंत्रिमण्डल का गठन किया गया।<sup>1</sup> और इसी की पुनरावृत्ति जम्मू कश्मीर में डा फारूख अहलूवाला की सरकार के साथ हुई।

पार्टी का विचार है कि अनुच्छेद 356 में संशोधन किया जाना चाहिये। राष्ट्रपति न राज्य विधान सभा के विघटन और निलम्बन तथा राज्य मंत्रिमण्डल को बर्खास्तगी के व्यापक अधिकारों को समाप्त किया जाये। ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जाय जबकि विधान सभा में मंत्रिमण्डल का बहुमत समाप्त हो जाये व कोई अन्य दल या गुट बहुमत का विश्वास प्राप्त करने की स्थिति में नहीं हो तो ऐसी स्थिति में नयी विधान सभा गठित करने के लिये चार माह के भीतर चुनाव कराये जाये। साथ ही वर्तमान सरकार काम चलाऊ सरकार के रूप में कार्य करती रहे।<sup>2</sup>

किन्तु यदि संसद यह निर्णय लेती है कि हिंसा के कारण जिससे सामान्य जनजीवन गड़बड़ा जाता है तथा जिसके कारण सम्बन्धित राज्य में चुनाव नहीं करवाया जा सकता, उस दायन एक निश्चित समय के लिये राष्ट्रपति शासन लागू किया जा सकता है।<sup>3</sup>

उधर कुछ वर्षों से केन्द्रिय रिजर्व पुलिस सीमा सुरक्षा बल और आद्योगिक सुरक्षा बल के माध्यम से राज्यों के मामले में केन्द्र का हस्तक्षेप अत्यधिक बढ़ गया है। यह हस्तक्षेप कानून और व्यवहार के क्षेत्र में भी बढ़ा है जो औपचारिक रूप से राज्य का विषय होता है। आपदाकाल के दौरान असहिष्णु रूप से यह स्पष्ट करने की कोशिश की गयी है कि यदि राज्य मंत्रिमण्डल और विधायिका केन्द्र के निर्देशों का पालन न करे तो सही या गलत किसी भी तरह राज्य सरकारों की बर्खास्तगी का भय व्याप्त रहता है। इस संबंध में दल का विचार है कि अनुच्छेद 365 अनावश्यक है अतः इस प्रावधान का समाप्त कर देना चाहिये।<sup>4</sup>

1 पूर्वाधृत - पृष्ठ 556

2 पूर्वाधृत - पृष्ठ 570

3 वही

4 वही - पृष्ठ 557

पश्चिम बंगाल सरकार के दस्तावेज के माध्यम से भी अनुच्छेद 356 357, व 365 को हटाये जान की सिफारिश का गयी है जिसके द्वारा राष्ट्रपति को राज्य सरकार को भंग करने का अधिकार प्राप्त हो जाता है इसके स्थान यह व्यवस्था की जानी चाहिये कि राज्य में यदि सांविधानिक संकट उत्पन्न हो जाय तो राज्य में चुनाव करवाकर नयी सरकार स्थापित की जाये ताकि राष्ट्रपति का शासन, जैसी व्यवस्था केन्द्र के लिये है।<sup>1</sup>

लेकिन श्रीनगर घोषणा पत्र में अनुच्छेदों में इसमें केवल सशोधन की बात कही गयी है और यदि राज्य में चुनाव करवाना सम्भव नहीं हो तो ऐसी स्थिति में अनुच्छेद 263 के अन्तर्गत अन्तर्राष्ट्रीय परिषद से राय लेनी चाहिये और इसके बाद इसे समद में प्रस्तुत कर जिससे ससद विचार कर सके कि छ माह के लिये ही राष्ट्रपति शासन लागू किया जाये या आगे की अवधि के लिये बढ़ाया जाय।<sup>2</sup>

अनुच्छेद 365 में भी उचित सशोधन का सुझाव दिया जिससे इसके अनुचित प्रयोग को रोका जा सके।<sup>3</sup>

नेताओं द्वारा राज्यपाल की कतिपय राजनीतिक भूमिकाओं का कड़ी आलोचना की है इनका विचार है कि अधिकतर मामलों में राज्यपाल केन्द्रिय सत्तारूढ़ दल को लाभ पहुँचाने हेतु अपनी शक्तियाँ का दुरुपयोग करते रहे हैं।<sup>4</sup> वास्तव में केन्द्र में शासन करने वाले सत्तारूढ़ पार्टी द्वारा राज्यपाल के पद का इस्तेमाल राज्य के लोगों की उनकी इच्छा के अनुसार सरकार चुनने से रोकने और उन पर अवांछित सरकार थोपने आदि के लिये किया जाता है। अब राज्यपाल को “निष्पक्ष” कहना हास्यास्पद हो गया है। अतः पार्टी का विचार है कि राज्यपाल को पद को समाप्त कर दिया जाना चाहिये और यदि किसी कारणवश ऐसा करना सम्भव न हो तो यह पद ऐसे व्यक्ति द्वारा भरा जाये जिससे राज्य विधान सभा का विश्वास प्राप्त हो जाय। साथ ही यह व्यवस्था की जानी चाहिये कि यदि निर्वाचित विधान सभा में परिवर्तन हो तो उसे राज्यपाल नहीं बने रहन दिया जायेगा विशेष

1 पूर्वाधृत

2 श्रीनगर घोषणापत्र सतीसाहनी पूर्वाधृत पृष्ठ 295

3 श्रीनगर घोषणा प्रपत्र पृष्ठ वही — पृष्ठ 295

4 वही — पृष्ठ 294

रूप राष्ट्रपति शासन लागू करने के सम्बन्ध में राज्यपाल को रिपोर्ट के आधार पर ही कार्यवाही अनिवार्य कर देनी चाहिये कि रिपोर्ट प्रस्तुत करने से पूर्व राज्यपाल मंत्रिपरिषद् को नोटिस भेजेगा।<sup>1</sup> नोटिस में इसे विशेष रूप से अन्य कारणों का उल्लेख करना होगा कि वह राज्य की स्थिति के सम्बन्ध में राष्ट्रपति की रिपोर्ट क्यों भ्रष्ट रहा है अर्थात् उसे मंत्रिपरिषद् को यह देखने का अवसर देना चाहिये कि अब सरकार संविधान के उपबन्धों के अनुसार आरंभ अधिक चलायी नहीं जा सकती। तत्पश्चात् किन्हीं आदेशों को पारित करने में पूर्व राष्ट्रपति को भी मंत्रिपरिषद् को समान अवसर देना होगा, यह आवश्यक नहीं है कि मंत्रिपरिषद् के विरुद्ध विधान सभा में पारित किये गये अविश्वास प्रस्ताव के सम्बन्ध में भी यही प्रक्रिया अपनायी जाये। राज्यपालों के लिये यह नियम बना देना चाहिये कि वह विधान सभा में बहुमत प्राप्त मंत्रिपरिषद् को बर्खास्त नहीं कर सकें।<sup>2</sup>

### भारतीय जनता पार्टी (राष्ट्रीय दल)

भारतीय जनता पार्टी हाल के वर्षों में कांग्रेस के एकमात्र विकल्प के रूप में उभर कर सामने आई है। वर्तमान में देश का प्रमुख विपक्षी दल भी है। अतः इन प्रावधानों के सम्बन्ध में भाजपा के दृष्टिकोण को जनता अत्यन्त आवश्यक है।

भाजपा अध्यक्ष श्री लाल कृष्ण आडवाणी का विचार है कि संविधान के प्रावधानों का सनाधारी दलों द्वारा इस प्रकार दुरुपयोग किया जाना दुःखद है। कांग्रेस ने दलीय हितों के लिये अनुच्छेद 356 का दुरुपयोग किया है, यह निन्दनीय कार्य है।<sup>3</sup> इस दुरुपयोग को रोकने के लिये यह आवश्यक होगा कि लोकसभा के इस अनुच्छेद पर विचार के जिम्मे इस दुरुपयोग को रोकने के लिये उसमें उचित संशोधन किया जा सके, भाजपा अन्य विपक्षी दलों की इस माँग पर अनुच्छेद 356 को हटा दिया जाना चाहिये सहमत नहीं है।<sup>4</sup>

1 सकल रिपोर्ट वही — पृष्ठ 567

2 पूर्वोक्त — पृष्ठ 567

3 जनसत्ता अप्रैल 5, (नागालैण्ड में राष्ट्रपति शासन लागू करने पर प्रतिक्रिया)

4 टाइम्स ऑफ इण्डिया, अप्रैल 3 1993 (लखनऊ) मध्य प्रदेश उच्च न्यायालय द्वारा दिये गये फैसले पर प्रतिक्रिया

देश की संप्रतीय व्यवस्था पर टिप्पणी करते हुये आडवानी न कहा कि भारत जैसे विशाल देश को क्षेत्रीय सरकार के द्वारा ही व्यवस्थित किया जा सकता है।<sup>1</sup> अतः गजाननिक यूनिटों के रूप में राज्यों का आस्तित्व अपरिहार्य है साथ ही वाछनीय भी है, क्योंकि देश के भिन्न भिन्न भागों को अपनी-अपनी विशिष्ट समस्याये हैं और स्थान-स्थान के अनुसार उनका समाधान भी भिन्न-भिन्न ही होगा। अतः राजनीतिक अधिकारों का विकन्द्रियकरण लोकतन्त्र को मजबूत बनाने और देश के शासन को सुव्यवस्थित करने के लिये आवश्यक है।

पार्टी का विचार है कि सविधान में केन्द्र और राज्य सरकारों के बीच अधिकारों और कार्यों के सवितरण के लिये आवश्यक व्यवस्था की गयी है। किन्तु इन उपबन्धों का अमल में लाने से केन्द्र राज्य सम्बन्धों में काफी तनाव आ गया है। वास्तव में देश की एकता तथा अखण्डता को मददेनजर रखते हुये इन को दूर करने के लिये प्रभावी कदम उठाने होंगे,<sup>2</sup> यद्यपि केन्द्र को निरकुश सत्ता बनने से रोका जाना चाहिये तथापि राज्यसत्ता के समानान्तर या परस्पर विरोधी, केन्द्र न बनाने पाये। दल कमजोर केन्द्र का समर्थक नहीं है। राज्या की स्वायत्ता आवश्यक है, लेकिन केन्द्र की कीमत पर नहीं। भाजपा ने इस सम्बन्ध में यह माँग की है कि सही सन्तुलन बनाये रखने के लिये केन्द्र राज्य सम्बन्धों को पुनः समीक्षा की जाये।<sup>3</sup>

केन्द्र और राज्यों में व्याप्त तनाव शुभ लक्षण नहीं है इसे अवश्य समाप्त किया जाना चाहिये सविधान के उपबन्धों को विधि और मूल भावना दोनों तरह अमल में लाया जाना चाहिये। लेकिन दुर्भाग्य का विषय है कि ऐसा अभी तक नहीं किया गया है।<sup>4</sup>

दल का मानना है कि भारतीय सविधान समय की चुनातिया का मुकाबला करने के लिये पर्याप्त रूप से लचीला है।<sup>5</sup> सघ राज्य सबन्धों से जो विभिन्न और समस्याय

1 राष्ट्रीय कार्यकारिणी भाजपा द्वारा प्रस्तुत 21-23 अक्टूबर 1983 लखनऊ

2 सकल रिपोर्ट वही — पृष्ठ 553

3 वही — पृष्ठ 553

4 वही — पृष्ठ 554

5 वही — पृष्ठ 555



आर जटिलताएं पैदा हुईं वे अभी तक विद्यमान हैं क्योंकि उनका इन सम्बन्धों को संविधान को सही विचारधारा और उद्देश्यों के अनुरूप व्यवस्थित नहीं किया गया है। इसके लिये संविधान में परिवर्तन की माँग रखी है।<sup>1</sup>

लेकिन भाजपा कुछ मूलभूत प्रावधानों को हटाने या परिवर्तन का पक्षधर नहीं है<sup>2</sup> क्योंकि उसका विचार है कि संविधान निर्माताओं ने भारत की एक प्रतिष्ठित सभ्यता के रूप में नहीं अधिष्ठित किया है। अर्न्तवस्तु में यह अत्यावश्यक रूप में एकना पर आधारित है। यह दृष्टिकोण युक्तियुक्त है और वे भी इसमें परिवर्तन के पक्ष में नहीं हैं जिससे यह व्यवस्था ही खाखली हो जाये।

विशेष रूप से अनुच्छेद 355 जो कि राज्यों को सुरक्षित रखने के लिये सभ्यता का कर्तव्य निर्भूत करती है, में परिवर्तन की पक्षधर नहीं है। लेकिन अनुच्छेद 356 व 365 का पुनः समीक्षण पर बल दिया जिससे इसके दुरुपयोग को रोका जा सके।<sup>3</sup>

अनुच्छेद 356 के तहत राज्यों में राष्ट्रपति शासन को उत्थापना जान करने में राज्यपाल की भूमिका काफी विवादामय रही है। राज्यपाल को प्रदेन अधिकांश का केन्द्रिय सत्तारूप में दत्त द्वारा अत्यधिक दुरुपयोग किया गया है। यदि राज्यपाल केन्द्रिय सरकार के दृष्टिकोण पर काम करने से इन्कार कर देता है तो उसे अपना पद गंवाना पड़ता है<sup>4</sup> इस सम्बन्ध में नागालैंड का मामला उल्लेखनीय है जहाँ राज्यपाल श्री एस.एम. थामस ने मुख्यमंत्री श्री तामुजे का इस्तीफा स्वीकार कर विधान सभा भंग कर दी और श्री तामुजे को कार्यवाहक सरकार के रूप में कार्य करने का निर्देश दिया लेकिन केन्द्र सरकार ने राज्यपाल की रिपोर्ट के बिना ही राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया। श्री आडवानी का कहना है कि इस मामले में वास्तव में राज्यपाल ने अपने विवेक के उपयोग का फैसला किया था। सरकारिया आयोग की सिफारिशों के अनुरूप राज्यपाल ने निवर्तमान मंत्रिमंडल से काम चलाने सरकार के रूप में लागू करते रहने के लिये कहा था जिससे राज्य में नयी सरकार

1 पूर्वाधृत — पृष्ठ 557

2 वर — पृष्ठ 557

3 पूर्वाधृत राष्ट्रीय वार्दवारिणी

4 वर

के गठन के लिये चुनाव कराये जा सके। श्री आडवानी का विचार है केन्द्र द्वारा किया गया निर्णय सरकारिया आयोग को सिफारिशों की उपेक्षा है।<sup>1</sup>

राज्यपाल का पद राजनीतिक ना होकर सविधानिक होता है केन्द्र राज्य सम्बन्धों के मद्देनजर राज्यपाल की भूमिका काफी कठिन और विरोधामासी होता है। राज्यपाल का पद केन्द्र और राज्य के मध्य सम्पर्क बिन्दु होता है। राज्यपालों ने सविधानिक अध्यक्ष की भूमिका के निर्वाह की उपेक्षा सत्तारूढ़ पार्टियों के हित में काम किया है।<sup>2</sup>

अतः राज्यपाल की विवादास्पद भूमिका की देखते हुये उसकी नियुक्ति के तरीके और अधिकारों में व्यापक परिवर्तन की आवश्यकता है जिससे उसकी सविधानिक स्थिति मजबूत बनायी जा सके और राज्यपाल अपनी निष्पक्ष भूमिका अदा कर सके। इस सम्बन्ध में पार्टियों का सुझाव है कि उसकी नियुक्ति राज्य सरकार से सलाह करके ही की जानी चाहिये। राज्यपाल की पदच्युति में सम्बन्ध में भी नियम निर्धारित करना चाहिये कि उसे ससट में मन्त्राभियोग चलाकर ही हटाया जा सकता है।<sup>3</sup>

सभा में किसी दल को बहुमत प्राप्त है या नहीं इसका फसला विधान सभा में ही किया जाना चाहिये। इसे राज्यपाल के स्वनिर्णय के आधार पर नहीं छोड़ना चाहिये। इसके लिये यदि आवश्यक हो तो सविधान में उचित संशोधन किया जाना चाहिये जिससे केन्द्र द्वारा राज्यपालों के माध्यम से दुरुपयोग रोका जा सके।<sup>4</sup>

### शिरामणि आकाली दल (प्रमुख क्षेत्रीय दल)

आकाली दल ने भी अनुच्छेद 356 को सविधान से हटाये जाने की माँग की। इस सम्बन्ध में अक्टूबर 1973 को पारित किये गये अपने आनन्द साहिब प्रस्ताव<sup>5</sup> में निम्नलिखित सुझाव रखे—

- 1 टाइम्स ऑफ इण्डिया अप्रैल 3 1993 (लखनऊ)
- 2 राष्ट्रीय वार्यवारिणी पृर्वाधृत
- 3 वही
- 4 वही — दि टाइम्स अप्रैल 3 1993
- 5 शिरामणि आकाली दल द्वारा अंगीकृत आनाय पुर साहिब प्रस्ताव—राजनीति भाग, 10 अक्टूबर 1973 सल रिपोर्ट वही — पृष्ठ 757

एसे साविधानिक उपबन्ध जा केन्द्र को राज्य सरकार आर उसकी विधान सभा का भंग करने के लिये सशक्त बनाते हैं वे केन्द्र में नहीं होने चाहिये। साविधानिक व्यवस्था भंग होने की स्थिति में तत्काल चुनाव कराये जाने चाहिये और नयी लोकतांत्रिक सरकार का प्रतिष्ठित करने का प्रावधान होना चाहिये। यदि साविधानिक प्रक्रिया को विफलता की स्थिति में राष्ट्रपति द्वारा केन्द्र सरकार के कार्यभार को सम्भालने का कोई प्रावधान नहीं है तो इसका अर्थ है कि जब इस तरह की आकस्मिकता की स्थिति राज्य में उत्पन्न होती है उस स्थिति में राष्ट्रपति को राज्यों में हस्तक्षेप करने सम्बन्धी शक्ति देने का कोई आचिन्त्य नहीं है।<sup>1</sup>

यह प्रावधान राज्यों के बीच बहुत अधिक भेदभाव पैदा करता है। राज्य में साविधानिक व्यवस्था से पदा होने वाले गम्भीर स्थिति में राष्ट्रीय अन्त का सुरक्षित रखने का अपना पार्टी के एकतरफा हितों को ध्यान में रखने के लिये अनुच्छेद 356 का केन्द्र के शासक दल द्वारा बहुत बार घृष्टतापूर्वक प्रयोग किया गया है। यही कारण है कि जबकि साविधान निर्माताओं ने इसे वास्तव में गम्भीर उत्पन्न होने पर एक बड़ा कदम उठाने के रूप में साविधान में रखने का विचार किया था।<sup>2</sup>

अनुच्छेद 356 (1) के अधीन स्वाभाविक न्याय का सिद्धान्त राज्य सरकारों की बखाम्बगी पर लागू नहीं किया गया है<sup>3</sup> क्योंकि इन राज्य सरकारों में यह प्रमाणित करने का उपर्युक्त अवसर नहीं दिया गया कि जो निष्कर्ष निकाला गया है उससे इस प्रकार की स्थिति पैदा हो गयी थी जिसमें साविधान के उपबन्धों के अनुसार राज्य सरकार को बनाये नहीं रखा जा सकता था, वह न्यायसंगत नहीं है। इस प्रकार राज्य के लोगों का उनका चुने हुये प्रतिनिधियों द्वारा शासन करने का अधिकार अनुचित रूप से छीना जाता है जो अनुचित है अतः अनुच्छेद 356 का उल्लंघन स्वाभाविक न्याय के सिद्धान्तों द्वारा नियंत्रित होना चाहिये, दूसरे शब्दों में मुख्यमंत्री को यह सिद्ध करने के लिये समुचित अवसर दिया

1 प्रावधान — पृष्ठ 755

2 वही — पृष्ठ 756

3 वही — पृष्ठ 756

जाना चाहिये कि राज्य में ऐसी स्थिति नहीं उत्पन्न हुयी है जिसमें अनुच्छेद 356 के अधीन कार्यवाही आवश्यक है।<sup>1</sup>

पार्टी का विचार है कि यदि अनुच्छेद 356 के उल्लंघन का मामला विचाराधीन है तो अन्तर-राज्य परिषद को भी इस बात की जाँच करने का मौका दिया जाना चाहिये कि क्या यह प्रक्रिया न्यायसंगत होगी अथवा नहीं।<sup>2</sup> अन्तर राज्यपरिषद की राय को समान्यतः गणप्रति द्वारा उपेक्षा नहीं की जा सकती यह राय उसे थोपी नहीं जा सकती।

अनुच्छेद 356 (1) में उल्लिखित बातों का अनुपालन इस आधार पर समान रूप से अन्याय संगत होगा कि राज्य में विद्यमान सत्ताधारी दल का लोकसभा चुनावों में पराजित कर दिया गया है, लोकसभा चुनावों में सत्तारूढ़ दल की हार का यह अर्थ कदापि नहीं है कि निर्वाचन मंडल उसमें यहां तक कि राज्य को सीमाओं के अन्दर आने वाले मामला के सम्बन्ध में अपना विश्वास खो बैठा है। हमारे संविधान के अधीन संघीय संरचना में यह स्पष्टतया स्वीकार किया जाता है कि यदि राज्य में एक दल का शासन है तो दूसरे दल का केन्द्र में शासन हो सकता है।<sup>3</sup>

इस सम्बन्ध में एक अन्य बात का भी ध्यान रखा जाना चाहिये कि राज्यपाल की नियुक्ति, उनकी शक्तियों और कर्तव्यों को संघीय राज्य व्यवस्था की पद्धति के अनुरूप होना चाहिये ताकि राज्यपाल केन्द्र के मात्र कार्यकारी एजेंट के रूप में न बना रहे वरन् यह वास्तव में सांविधानिक रूप से राज्य का प्रमुख बने।<sup>4</sup> साथ ही राज्यों की कार्यपालक स्वायत्ता सुनिश्चित करने के लिये यह भी अनिवार्य है कि केन्द्र को सौंपी गयी व्यापक निर्देशीय शक्तियाँ हटा दी जानी चाहिये निदेश शक्तियों के स्थान पर राज्यों और संघ राज्यों के बीच समन्वय तथा परामर्शी तन्त्र की व्यवस्था होनी चाहिये।<sup>5</sup>

1 स.क. रिपोर्ट- पूर्वोद्धृत पृष्ठ-757

2 वही पृष्ठ-755

3 वही - पृष्ठ 756

4 स.क. रिपोर्ट पूर्वोद्धृत, पृष्ठ-757

5 पूर्वोद्धृत

## द्रविड़ मुनेत्र कषगम (डी.एम.के.)

डा.एम.के. अध्यापक श्री करुणानिधि का मत है कि चूंकि मन्द्र में राष्ट्रपति शासन के लिये कोई उपबन्ध नहीं अतः राज्यों में भी ऐसा कोई उपबन्ध नहीं होना चाहिए। उनका विचार है कि अनुच्छेद 356, 357 और अनुच्छेद 365 को संविधान से निकाल दिया जाना चाहिये।<sup>1</sup>

दल का विचार है कि भारतीय संविधान कागजों में तो मग्राय है किन्तु व्यवहार में अधिकाधिक कठिनाई बाने की प्रवृत्ति रखता है। इस सम्बन्ध में उन्होंने जनता को मगवाव की शिक्षा देने पर जोर दिया क्योंकि राज्यों को केन्द्र के अधीन काम करने का लक्ष्य पूरे संविधान में प्रभावित है। यहाँ यह ध्यान देने योग्य बात है कि चूंकि वर्तमान संविधान अधिकांश रूप से 1935 के अधिनियम से ही लिया गया है, इसलिये वह व्यक्तियों और संघटक इकाइयों की आशंकाओं पर आधारित है जो उस औपनिवेशिक युग में जरूरी था। इसी कारण अनेक राज्यों ने केन्द्र पर यह भी आरोप लगाया है कि उन्हें आन्तरिक उपनिवेशवादी शासकों ने अपने अनुरूप प्रयुक्त किया था जिनका तब कांग्रेस दल ने पूर्णतः विरोध किया था, उन्हें वर्तमान में हमारे संविधान में शब्दशः शामिल कर लिया गया है जो की पूर्णतया गलत है।<sup>2</sup>

देश की सांविधानिक व्यवस्था के सम्बन्ध में महात्मा गांधी के विचार थे कि देश का संवैधानिक ढाँचा विशाल आधार वाला और "पिरामिड" जैसा होना चाहिये जिसका निर्माण आधार से होना चाहिये। पर बाद में जो कुछ भी किया गया इसके विपरीत था। राज्या तथा लोगों से इसका नेतृत्व ले लिया गया और सभी शक्तियाँ केन्द्र में केन्द्रित कर दी गयी।<sup>3</sup> वास्तव में इस तरह के संविधान की महात्मा गांधी ने तो इच्छा व्यक्त की थी ना ही कल्पना।<sup>4</sup> संघ राज्य सम्बन्धों पर जाँच के लिये नियुक्त पंचासनिष्ठ सुधार आयोग ने भी कुछ नहीं किया। क्योंकि उसका विचार था कि चाहे कोई भी दल सत्ता में हो संविधान निश्चित रूप से सफलता पूर्वक कार्य करने के लिये काफी लचीला है बशर्ते कि

1 राजमन्मार समिति की रिपोर्टों केन्द्र राज्य संबंध पृष्ठ 100 पूवाधन शर्मा एव यादव

2 मतासाहचर्य पूर्वाधत पृष्ठ 39

3 पूर्वाधत — पृष्ठ 40

4 मल रिपोर्ट की — , पृष्ठ 629

मन्नाधारी दल उसी भावना से काम कर जिस भावना से काम करण का आशा सविधान निमाताआ ने की थी। लेकिन इस “भावना” का कभी ध्यान नहीं रखा गया है और अनुच्छेद 356 का दुरुपयोग सविधान और गणतन्त्र से धोखा करने का समान ही है और इसके कई उदाहरण भी हमारे सामने हैं। इस बात से इनकार नहीं किया जा सकता है कि संस्थापका की उक्त भावनाओं का पता लगाने का काम न्यायपालिका की बजाय संसदीय दल को अपने से स्वेच्छाधारी शासन की क्रूर योजनाओं को बढ़ावा नहीं मिलेगा।<sup>1</sup>

इस सम्बन्ध में यह भी उल्लेखनीय है कि भारतीय सविधान में जिस प्रणाली की सरकार का उल्लेख है वह व्यक्त मताधिकार वाली लोकतांत्रिक सरकार है। जिस व्यक्ति को विधान सभा का विश्वास प्राप्त होता है, उसे राज्यपाल द्वारा मुख्यमंत्री नियुक्त किया जाता है। और वह राज्य का कार्यपालक मुखिया होता है। मुख्यमंत्री को जब तक विधान सभा का विश्वास प्राप्त होता है तब तक उसे मुख्यमंत्री बने रहने का अधिकार है।<sup>2</sup> किन्तु पिछले अनेक वर्षों का दुर्भाग्यपूर्ण अनुभव से पता चलता है कि कार्यरत मंत्रिमंडल को बर्खास्त करने के बाद राष्ट्रपति शासन लागू करने के सम्बन्ध में अनुच्छेद 356 के अधीन दिये गये अधिकार का अनुचित ढंग से और प्रायः राजनीतिक उद्देश्य से प्रयोग किया गया है। लोकप्रिय तरीके से चुनी गयी सरकार को बर्खास्त करने के बाद अनुच्छेद 356 के अधीन राष्ट्रपति शासन लागू करने के उदाहरण हैं। इस बात के स्पष्ट प्रमाण हैं कि केन्द्र द्वारा अनुच्छेद 356 के अधीन दिये गये अधिकारों का अनुचित एवं मनमाने ढंग से प्रयोग किया गया है।<sup>3</sup>

पंजाब में मंत्रिमंडल को बर्खास्त करके राष्ट्रपति शासन लागू करने के लिये अप्रत्याशित परिणाम हुये कि यदि लोकप्रिय सरकार को बने रहने दिया गया होता तो उन परिणामों से बचा जा सकता था। आन्ध्र प्रदेश में तत्कालीन राज्यपाल श्री रामलाल द्वारा एनटा गमागव मंत्रिमंडल की बर्खास्तगी लोकतन्त्र की हत्या थी।

ये सभी उदाहरण राज्यों का दर्जा नगरपालिकाओं जैसा बना देते हैं जिन पर केन्द्रीय शक्ति प्रभावी रहती है। दुमुक के अध्यक्ष श्री करुणानिधि का विचार है कि

1 मती साहनी पूर्वाधृत पृष्ठ 40

2 वही — सल रिपोर्ट पृष्ठ 630

3 सल रिपोर्ट पृष्ठ-630 भाग II

राज्यपाल का पद हटा दिया जाना चाहिए,<sup>1</sup> क्योंकि राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया राज्यपाल एक पुनरावृत्ति मात्र है जिसका अस्तित्व बतानी उपनिवेशवादी पद्धति पर आधारित है। साथ ही अब तक के उदाहरणों को देखने से पता चलता है कि राज्यपाल अपने अधिकारों का दुरुपयोग करने से तभी झिझकते अधिकारों के इस प्रकार दुरुपयोग की पुनरावृत्ति को रोकने के लिये राज्यपाल को हटा दिया जाना चाहिये। जसा कि दम सत्रध में राजामन्नार समिति का रिपोर्ट में भी सिफारिश की गई है कि राज्यपाल का नियुक्ति सदस्य राज्य मंत्रिमण्डल के पुनर्गठन से की जानी चाहिये। इसका दूसरा विकल्प यह होगा कि इस उद्देश्य के लिये विशेष रूप से गठित एक उच्च अधिकार प्राप्त निकाय में साथ परामर्श करके नियुक्त किया जाये<sup>2</sup> साथ ही उसे तब तक बर्खास्त नहीं किया जाये जब तक कि उच्चतम न्यायालय की जाँच के बाद उसका दुर्गुण अथवा दुर्ब्यवहार अथवा अक्षमता ना सिद्ध हो जाये।

संविधान का यह प्रावधान भी हटा दिया जाना चाहिये निम्न अनुसार मंत्रिमण्डल राज्यपाल की इच्छापर्यन्त पद पर रहता है।<sup>3</sup> साथ ही मंत्रिमण्डल बर्खास्त करने सम्बन्धी अपने विवेकाधीन अधिकारों का प्रयोग केवल तभी करना चाहिये जबकि मुख्यमन्त्री सदन में विश्वास प्राप्त करने में असफल रहता है।

संविधान में दिये गये अनुच्छेद 356 तथा 357 के प्रावधानों को पूर्ण तरह हटाया जा सकता है<sup>4</sup> तथा इसके कार्यवाही के खिलाफ राज्यों के हितों की सुरक्षा के लिये संविधान में ही पर्याप्त रक्षोपाय प्रदान किये जाने चाहिये।

इन प्रावधानों को उसी स्थितियों में बनाये रखा जा सकता है जबकी—

1. किसी राज्य में कानून और व्यवस्था का पूर्ण ध्वंस जबकि राज्य सरकार स्वयं राज्य के जनधन की रक्षा और बचाव करने में असमर्थ अथवा अनिच्छुक होती है,

1. पूर्वाधृत सत्ता माहनी पृष्ठ 44

2. पूर्वाधृत शर्मा एवं यादव पृष्ठ 101

3. सत्र रिपोर्ट पृष्ठ 636

4. सरकारिया वमीशन रिपोर्ट, पृ 634, पूर्वाधृत

एकमात्र आक्रामिकता है जिसमें अनुच्छेद 356 के तहत राष्ट्रपति शासन लागू करना उचित ठहराया जा सकता है।<sup>1</sup>

2 अनुच्छेद 356 के खण्ड (1) में आने वाले शब्दा अथवा अन्य को हटा दिया जाना चाहिये तथा।<sup>2</sup>

3 अनुच्छेद 356 (1) में एक उपबन्ध जोड़ा जाना चाहिये जिसके तहत घोषणा जारी करने में पहले यह जरूरी है कि राष्ट्रपति राज्यपाल की रिपोर्ट को सर्वोच्च राज्य की विधान सभा के पास एक निश्चित अवधि के भीतर जिसका विषय रूप से उल्लेख उस सन्दर्भ में पहले ही कर दिया गया हो अपने विचार अभिव्यक्त करने के लिये भेजे।<sup>3</sup>

राजामन्ना समिति की रिपोर्ट पर अपनी प्रतिक्रिया व्यक्त करते हुए कहा कि चाहे कोई इन सिफारिशों को स्वीकार करे या नहीं पर इसमें कोई सन्देह नहीं है कि यह रिपोर्ट इस विषय पर किसी चर्चा के लिये प्रारम्भिक बिन्दु हो सक्ता है।<sup>4</sup> साथ ही पूर्ण राज्य स्वायत्ता के माध्यम से सहायक ढाँचा स्थापित करने के लिये केन्द्र सरकार राज्य स्वायत्ता के सम्बन्ध में राजामन्ना समिति की सिफारिशों को अवश्य स्वीकार करे साथ ही भारतीय संविधान में तत्काल परिवर्तन करने के लिये कदम उठाये।<sup>5</sup>

### आल इंडिया फारवर्ड ब्लाक

यह भी एक वामपंथी दल है जो पंजाब की मोर्चा सरकार में भागीदार है लोकसभा में इसके सदस्य रहते हैं। इसकी स्थापना सुभाष चन्द्र बोस द्वारा हुई थी परन्तु कोई विशेष स्थान बनाने में असफल रहा परन्तु वामपंथी दलों में इसकी गिनती होती है।

दल का विचार है कि केन्द्र राज्य सम्बन्धों की पुनर्संरचना के लिये संविधान में संशोधन करना अनिवार्य है।<sup>6</sup> क्योंकि स्वाधीनता के बाद तैयार किये गये संविधान को

1 पूर्वाधृत, — पृष्ठ 634

2 वही

3 वही

4 वही — पृष्ठ 635

5 मकर रिपोर्ट पृष्ठ-630 भाग-2, पूर्वाधृत

6 मकर रिपोर्ट पृष्ठ 625



यद्यपि संप्रीय कहा जाता है लेकिन यह स्वरूप में अनिवार्यतः एकात्मक है। इसमें केन्द्र द्वारा राज्या की आर्थिक और वित्तीय तथा दोनों ही मामलों में स्वायत्तता का अतिक्रमण कर वृहत् शक्तियाँ दी गयी हैं जो कि संविधान की 8 वीं अनुसूची में दी गयी प्रवृत्तियों के विप्लव में स्पष्ट हो जाती हैं इसके अतिरिक्त जो कुछ भी संघीय स्वरूप था, उसे पिछले चालीस वर्षों के दौरान राज्यों की स्वायत्तता का उन्हास करते हुये अधिकाधिक क्षीण कर दिया गया है। राज्यों की शक्तियों को क्षीण करने की प्रक्रिया आपात स्थिति के दौरान अपनी पराकाष्ठा पर थी जब राज्य सरकारों की सारी शक्तियाँ छान ली गयी थी इस प्रक्रिया में राज्या की स्थिति एक यावक के समान थी।<sup>1</sup> यह इसलिये सम्भव हो सकता है क्योंकि केन्द्र और राज्यों में बहुत कम अवधि तक और बहुत कम राज्या को छोड़कर एक ही तल सत्ता में था।

आज जबकि देश अनेक राजनीतिक दलों के युग में आ गया है केन्द्र और राज्या के मध्य माजूदा व्यवस्थाओं में परिवर्तन करने की आवश्यकता है। नयी व्यवस्था का अनिवार्यता सच्चे अर्थों में संघीय सिद्धान्तों पर आधारित होनी चाहिये। इससे विपरीत दिशा में कोई भी कदम सकट ही उत्पन्न करेगा।<sup>2</sup>

केन्द्र में शासक दल से भिन्न दल या दलों को राज्य सरकार हमेशा केन्द्रिय हस्तक्षेप के खतरे में ग्रस्त रहती है। केन्द्र के शासक दल द्वारा जनता के फेंसले की अवहेलना करते हुये अपनी हुकूमत पुनः बहाल करने के लिये संविधान के अनुच्छेद 356 के अधीन राष्ट्रपति का शासन लागू करना एक सामान्य प्रथा रहा है। इस प्रावधान के दुरुपयोग के अनेकों उदाहरण हैं। पिछले 47 वर्षों के दौरान राष्ट्रपति शासन लागू करने के लिये 90 से अधिक बार अनुच्छेद 356 का सहारा लिया गया है।<sup>3</sup>

कानून और व्यवस्था बनाये रखने के यद्यपि पूरी राज्या की जिम्मेदारी होती है फिर भी केन्द्र द्वारा केन्द्रिय रिजर्व पुलिस, सीमा सुरक्षा बल, आग्रागन्त सुरक्षा बल जैसे

1 पूर्वाधृत,

2 पूर्वाधृत पृष्ठ 627

3 सती मास्त्री पूर्वाधृत पृष्ठ 166

केन्द्रिय बला को सप्रधित राज्य सरकार की सहमति के बिना लगाया जाना राज्यों के शक्ति आर स्वायत्ता पर मोचा समझा हमला ही कहा जा सकता है। यह प्रवृत्ति ऐसी अवस्थाम पहुँच गयी है कि केन्द्र सरकार न त्रिपुरा सरकार की राय को पूर्ण तरह अवहेलना करते हुये त्रिपुरा राज्य के कुछ क्षेत्रों को 'उपद्रवग्रस्त' घोषित कर दिया, सार्वधान का अनुच्छेद 365 राज्यों की स्वायत्ता और शक्ति पर अनावश्यक अकुश है।<sup>1</sup>

दल ने केन्द्र द्वारा राज्यपालों के पद के दुरुपयोग की भी निन्दा की है। राज्यपालों के पद को केन्द्र ने शासक दल का अधीनस्थ और सहायक बना दिया है। राज्यपालों को वस्तुतः उसी स्थिति में ला दिया गया है जो ब्रिटिश राज्य के दिनों में देशी रियासतों के रेजामण्ट एजेण्टों की थी। ऐसे बहुत से उदाहरण प्राप्त हैं जब राज्यपालों ने केन्द्र के शासन दल के दलगत लक्ष्यों का पूरा करने के लिये सेवाएँ अर्पित करके अपने गरिमापूर्ण पद को नृषित किया है।<sup>2</sup>

इस सम्बन्ध में दल ने जो प्रमुख सुझाव दिये हैं वो निम्न प्रकार से हैं -

1 राज्यपाल की स्थिति किसी भी दशा में राष्ट्रपति की स्थिति से भिन्न नहीं होनी चाहिये। राज्यपाल को कोई प्रिवेकाधिकार नहीं दिया जाना चाहिये, राज्यपालों की नियुक्ति का तरीका बदला जाना चाहिये। राज्यपालों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा उस पैनल के आधार पर हो जो सम्बन्धित राज्य सरकारों को भेजे।<sup>3</sup>

अनुच्छेद 356 को संविधान से हटा दिया जाना चाहिये निम्नके द्वारा सरकार और विधान सभा को भग कर दिया जाता है।

2 किसी राज्य में संविधानिक अड़चन आने पर केन्द्र की तरह राज्य में चुनाव कराने का प्रावधान होना चाहिये।

3 अनुच्छेद 365 जो राष्ट्रपति को संविधान के किसी भी प्रावधान में कार्यकारी शक्ति के प्रयोग में दिये गये किसी भी निर्देश का कार्यान्वयन न करने पर राज्य सरकारों को बर्खास्त करने का अधिकार देता है, हटा देना चाहिये।<sup>4</sup>

1 पूर्वाधृत, पृष्ठ 627

2 मतीसहनी पूर्वाधृत पृष्ठ 166

3 संव. रिपोर्ट पृष्ठ 627

4 वही

अतः यह कहा जा सकता है सभी विपक्षी दल प्रमुख मुद्दा पर लगभग एक ही विचार रखते हैं। सभी दलों ने इसमें सशोधन की आवश्यकता बतायी है। सभी का विचार है कि उम अनुच्छेद के प्रयोग ने राज्यों की स्वतन्त्रता को नष्ट व क्षीण करने का प्रयास किया है जिससे केन्द्र राज्य सम्बन्धों में तनाव की स्थिति पैदा हो गयी है। अतः इसको दूर करने के लिये जो प्रमुख माँग व सुझाव रखे गये वे निम्न प्रकार से हैं —

पहले भाग में उनकी उन माँगों को रखा जा सकता है जो कि काफी उग्र हैं और उनका सिद्धान्त रूप में मानना केन्द्र सरकार द्वारा संभव नहीं होगा साथ ही यह बात भी देखने में आयी है कि जब-जब गेर काग्रेसी दलों को सत्ता में आने का मौका मिला है तब भी उन्होंने अपने द्वारा रखी गयी माँगों को पूरा करने का वास्तव में कोई प्रयास नहीं किया है। वर्तमान सत्ता में आने पर इसकी उपयोगिता समझते हुए इसका भरपूर प्रयाग किया है। उनमें द्वारा रखी गयी प्रमुख माँगें अग्र लिखित हैं —

1 सभी प्रमुख दलों की यह माँग है कि अनुच्छेद 356 को संविधान से पूर्णतया हटा दिया जाना चाहिये। भाजपा इसकी अपवाद है। उनका इसके हटाये जाने के पीछे प्रमुख तर्क यह है कि केन्द्र में राष्ट्रपति शासन के लिये कोई प्रावधान उपलब्ध नहीं है अतः राज्यों में भी ऐसा कोई प्रावधान नहीं होना चाहिये। इससे पीछे प्रमुखदलों का विचार है कि ऐसे सांविधानिक उपबन्ध जो केन्द्र को राज्य सरकारों और उसकी विधान सभाओं को भग्न करने के लिये सशक्त बनाते हैं वे संघीय व्यवस्था में नहीं होने चाहिये। इसके स्थान पर यदि राज्य में दंगे व हिंसा के कारण सांविधानिक व्यवस्था होने की स्थिति है और इस तरह की वारदातें तीन माह से अधिक समय से चल रही हों तो राज्य विधान मण्डल में या संसद में संकल्प पारित कर सभा विघटित की जा सकती है और इसके तीन माह के भीतर ही निश्चित रूप से नये चुनाव करा लिये जाने चाहिये। इस सम्बन्ध में जो प्रमुख विचार व्यक्त किया गया वह यह था कि उम अवधि के दौरान राज्य का प्रशासन कार्यवाहक सरकार द्वारा चलाया जाना चाहिये और यदि ऐसा संभव न हो तो केन्द्र संसद के अनुमोदन से एक प्रशासकीय बोर्ड का गठन कर सकता है।

2 लगभग सभी राजनीतिक दलों की यह भी माँग है कि अनुच्छेद 355 को भी संविधान से हटा दिया जाना चाहिये, जिसके अन्तर्गत संघ सरकार राज्यों में वहाँ की

परिस्थितिया को देखते हुये केन्द्रिय रिजर्व पुलिस आर अन्य अर्द्ध सैनिक बल तैयार कर सकती है।

३ अनुच्छेद 365 जो राष्ट्रपति को सविधान के किसी भी प्रावधान में केन्द्र, का कागवाही शक्ति के प्रयोग में दिये गये किसी निर्देश का कार्यान्वयन करने पर राज्य सरकार को बर्खास्त करने का अधिकार देता है, हटा दिया जाना चाहिये।

4 सभी दलों ने केन्द्र के शासक दल के एजेंट के रूप में नामित राज्यपाल के पद को समाप्त करने का विचार रखा। क्योंकि राज्यपाल हमेशा से ओर हर प्रकार से केन्द्र के हाथ में एक आजार के रूप में राज्य सरकार के रास्ते में कौटा रहा है। राज्यपाल सिद्धान्त और व्यवहार दोनों पक्षों में केन्द्र में शासक दल और हितों के लिये केन्द्र के हाथों में एक कठपुतली बन कर रह गया है। वास्तव में यदि भारत में सच्ची सधीय व्यवस्था है तो राज्यपाल के पद का कोई आचित्य नहीं हो सकता।

दूसरे भाग में दलों के उन उदारवादी विचारों को रख सकते हैं जिसे इन दलों के नेताओं ने इन माँगों को यदि पूरा करना सम्भव ना हो तो सुझाव का आधार पर रखी है इसमें से कुछ सुझावों को सरकारी आयोग ने भी स्वीकार करते हुये सिफारिश की है। अग्रलिखित सुझाव ऐसे हैं जिन पर गंभीरता पूर्वक विचार किया जाना चाहिये और जहाँ तक हो सके केन्द्र राज्य सम्बन्धों में अपेक्षित सुधार के किये इन पर अमल किया जाना चाहिये।

1 यदि अनुच्छेद 356 को सविधान में हटाया जाना सम्भव ना हो तो उसमें इस प्रकार संशोधन किया जाना चाहिये जिससे इनका दुरुपयोग सम्भव ना हो सके और इसका प्रयोग अत्याधिक गम्भीर परिस्थितियों में ही किया जा सके। जिससे केन्द्रीय सरकार राजनीतिक काण्डों से इन अधिकारों का दुरुपयोग न कर सके।

इस अनुच्छेद का सहारा लेने से पूर्व राज्य स्तर पर ही संकट को दूर करने के लिये यथा सम्भव प्रयास किये जाने चाहिये। इन विकल्पों की उपलब्धता सविधानिक संकट के स्वरूप उनके कारणों और स्थिति की आवश्यकताओं पर निर्भर करेगी।

2 सविधान के उपबन्धों के अनुसार शासन चलाने वाली राज्य सरकार को स्पष्ट शब्दों में यह चेतावनी दी जानी चाहिये कि वह राज्य का शासन सविधान के अनुसार नहीं चला रही है।

, इस अनुच्छेद को केवल उसी स्थिति में लागू किया जाना चाहिये जबकि राज्य में कानून और व्यवस्था पूर्णतः ठप्प हो गयी है और राज्य सरकार स्थिति के समाधान का इच्छुक ना हो।

4 अनुच्छेद 356 के अधीन उद्घोषणा करने से पूर्व अन्तरराज्यीय परिषद से परामर्श किया जाना चाहिये और इसके लिये सविधान में संशोधन किया जाना चाहिये।

यदि राष्ट्रपति की उद्घोषणा के छ माह के भीतर चुनाव न कराये जा सके तो अन्तरराज्यीय परिषद से पुनः परामर्श कर मसद के समक्ष उस की राय रखी जाने चाहिये।

5 किसी राज्य को सरकार की भंग करके राष्ट्रपति शासन लागू करने से पूर्व न्याय के सामान्य सिद्धान्तों का भी पालन किया जाना चाहिये। राज्यपाल द्वारा रिपोर्ट प्रेषित करने से पूर्व उसे मुख्यमंत्री को दिखाना अनिवार्य कर देना चाहिये जिसे अन्तिम निर्णय लेने से पूर्व राष्ट्रपति राज्य सरकार के स्पष्टीकरण पर विचार कर सके।

6 अनुच्छेद 356 के खण्ड (1) में उपबोधित या अन्य राज्यों को निकाल दिया जाना चाहिये जिससे बिना राज्यपाल की लिखित रिपोर्ट के किसी राज्य सरकार के विरुद्ध कार्यवाही करना सम्भव न हो सके।

7 ऐसी उद्घोषणा की अधिकतम अवधि तीन वर्षों से घटाने पर एक वर्ष कर दिया जाना चाहिये।

8 राज्यपालों को नियुक्ति उसकी शक्तियाँ संघीय राज्य व्यवस्था के अनुरूप होनी चाहिये ताकि राज्यपाल केन्द्र के मात्र कार्यकारी एजेंट के रूप में न बना रहे बल्कि वह वास्तव में सावधानीपूर्ण प्रमुख की भूमिका का निर्वाह करे।

9 सविधान में इस प्रकार संशोधन किया जाना चाहिये ताकि राज्यपाल पर इस बात का अनिवार्यत्व डाला जा सके कि वह उस सरकार को वास्तविक शक्ति का सत्यापन कर जिस पर सदन में बहुमत प्राप्त न करने का आरोप लगाया गया हो तथा साथ ही वह नहीं पाटिया के संयुक्त सम्मेलन द्वारा सदन में किये गये दावों की जाँच करे। यह जाँच नहीं सरकार के शपथ ग्रहण करने के 15 दिन के अन्दर होने चाहिये।

10 अनुच्छेद 164 में समुचित रूप से संशोधन किया जाना चाहिये जिससे राज्यमंत्री परिषद का निर्माण पूर्ण रूप से राज्यपाल की इच्छा पर निर्भर हो। यदि राज्यपाल

राज्य मंत्रिपरिषद् के प्रति केन्द्रीय सरकार के प्रति बिना पक्षपात के अपना स्वतन्त्र निर्णय करता है और साथ ही मंत्रिपरिषद् के बहुमत की जाँच आदि से सम्बन्धित प्रश्न विधान मन्त्रालय द्वारा निम्नलिखित ऋण के लिये छोड़ देता है तो सम्बन्धित अनुच्छेद के अन्तर्गत अधिकारों के दुरुपयोग के अवसर यथेष्ट रूप से कम हो जायेंगे।

11 अनुच्छेद 365 में उचित संशोधन किया जाना चाहिये ताकि जब केन्द्र और राज्यों में अलग अलग दलों को सरकारें हों तो केन्द्र के राजनीतिक पूर्वाग्रह किसी राज्य विधान मण्डल को संविधान द्वारा प्रदत्त अधिकारों के उपयोग में बाध न पड़े और न डालें उन्हें निष्फल न कर सकें।

लेकिन इन सभी तथाकथित प्रगतिशील राजनीतिक दलों ने यद्यपि अनुच्छेद 356 का कटु आलोचना की है। किसी राज्य के विरुद्ध अनुच्छेद 356 के प्रयोग की माँग रखी है। यहाँ ध्यान देने योग्य बात है कि 1992 में भाजपा शासित और राज्य सरकारों की वर्तमानगी की माँग इन्हीं दलों द्वारा की गयी थी जिसमें कम्युनिस्ट पार्टी सबसे आगे थी। भाजपा जिसने केन्द्र की इस कार्यवाही की कटु आलोचना की थी अनेकों अवसरों पर इसके प्रयोग की माँग केन्द्र से की है। क्या वास्तव में राजनीतिक दलों द्वारा इस अनुच्छेद की आलोचना करने का कोई औचित्य है? वास्तव में इन दलों का विरोध मात्र विरोध पक्ष में बने रहने तक ही सीमित रहता है। सत्ता प्राप्त करते ही विरोध के स्वर बदल जाते हैं। अनेकों अवसरों पर इस बात की पुष्टि हुई है। सभी राजनीतिक दलों द्वारा इस केन्द्र की आलोचना अभी की गयी है, जबकि उनकी स्वयं की सरकार के विरुद्ध कार्यवाही की गयी। अतः सभी राजनीतिक दलों की कोई सैद्धान्तिक ठोस विचारधारा इस प्रावधान के प्रति नहीं है। सभी अपने राजनैतिक हितों से ही मात्र प्रेरित हैं। इससे यही सिद्ध होता है कि सभी इसके औचित्य से सहमत हैं।

उपसंहार

---

## उपसंहार

पिछले अध्यायों में किये गये विवेचन से यह स्पष्ट होता है कि संविधान के अनुच्छेद 356 द्वारा केन्द्र राज्या पर अक्रुश लगा सकता है। साधारणतया केन्द्र न (कुछ अपवादों को छोड़कर) इस अनुच्छेद का प्रयोग राज्यों में सवैधानिक अव्यवस्था पर नियंत्रण पाने के लिये ही किया है।

संविधान निर्माण के समय से ही-इस बात की आवश्यकता महसूस की गयी थी कि अनुच्छेद 356 के रूप में केन्द्र के हाथों में एक ऐसा शस्त्र होना चाहिये, जिससे देश की एकता व अखण्डता अक्षुण्ण रह सके। वास्तव में मजबूत केन्द्र के प्रति आग्रह ऐतिहासिक, भगालिक राजनीतिक तथा सांस्कृतिक तथ्यों को ध्यान में रखकर ही किया गया था, क्योंकि भारत जन्म तब में जहाँ एक ओर विभिन्न सम्प्रदायों और जातियों के लोग रहते हैं, वहीं दर्शों राज्यों के सम्मिलित समस्याएँ विद्यमान थीं। जिससे राज्य के प्रशासन को पगु बना देने वाले हिंसक उपद्रव में देश की एकता अखण्डता को गंभीर खतरा हो सकता था। साथ ही संविधान निर्माता इस तथ्य को भी भला-भाँति जानते थे कि देश के कई राज्यों व क्षेत्रों के निवासियों को ससदीय प्रणाली का कोई अनुभव नहीं है, ना ही गहन परम्परा। ऐसी स्थिति में किसी राज्य में सवैधानिक ढाँचे के शिथिल होने की संभावना बनी रहेगी। अतः संघ को यह सुनिश्चित करने का कार्य सापा गया कि प्रत्येक राज्य की सरकार संविधान के उपबन्धों के अनुसार चल रही है या नहीं। वास्तव में पिछले 50 वर्षों का इतिहास भी इसी तथ्य की पुष्टि करता है। ऐसे अनेकों उदाहरण मिलते हैं जबकि राज्य सरकारें राष्ट्र विरोधी गतिविधियों में लिप्त होकर राष्ट्र की मुख्यधारा में अपने को अलग करने में सफल हो गया थीं। 50 के दशक में तेलंगाना विद्रोह, भाषा के आधार पर राज्यों का पुर्नगठन होने पर, पंजाब, जम्मू काश्मीर व उत्तर पूर्वी राज्यों में उत्पन्न स्थिति को देखते हुए कहा जा सकता है कि अनुच्छेद 356 - जिसके तहत केन्द्र राज्य के प्रशासनिक अधिकारों को हस्तगत कर लेता है, का संविधान में बने रहना अत्यन्त आवश्यक है। इस संबंध में तमिलनाडु व पंजाब का उदाहरण लिया जा सकता है जबकि तमिलनाडु में 1991 में के कम्युनिज्म की सरकार पर इस प्रकार के आरोप लगाये गये थे कि वो तमिल विद्रोहियों



का प्रश्न लेकर देश की सुरक्षा को क्षति पहुँचा रही था। केन्द्र ने तत्काल ही स्थिति की गंभीरता का नेटवर्क हुए राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया यद्यपि सभी ने केन्द्र के कृत्य की आलोचना की थी, लेकिन राज्य में हुये विधान सभा चुनावों ने भी केन्द्र के निर्णय का समर्थन कर दिया था। ज्ञातव्य है कि निर्दलीय सत्तारूढ़ दल के सभी प्रत्याशी चुनाव हार गये थे। केवल मुख्यमंत्री ही अपनी सीट सुरक्षित रख पाने में सफल हो पाये थे।

इसी प्रकार पंजाब में खड़कूओ द्वारा 'खालिस्तान' की माँग करने के कारण व उनके द्वारा इस माँग का पूरा करने के हेतु राज्य में चलाई जाने वाली अतृप्त गतिविधियों के कारण राज्य में सर्वत्र भय व अतृप्त का माहौल बन गया था। अतः राज्य में इन गतिविधियों के कारण चुनाव अर्थात् असमर्थ हो गया था, क्योंकि भय था कि चुनाव के माध्यम से कोई पृथक्तावादी तत्व अपना मन आ जाये, जैसी स्थिति वर्तमान में जम्मू व कश्मीर की हो गयी है।

लेकिन इन सबके बावजूद अनेकों ऐसे उदाहरण भी प्राप्त होते हैं जबकि इस आसाधारण शक्ति का प्रयोग केन्द्र ने अपने दलीय हितों के समर्थन व पूर्ति के साधन के तौर पर किया है। यद्यपि ऐसा नहीं था कि यह अप्रत्याशित था। इस प्रकार की आशंका सविधान सभा में भी व्यक्त की गयी थी। अनुभवों ने भी उन आशंकाओं का पुष्टि की है।

सविधान सभा में इसके पक्ष में आलोचना ने स्पष्ट शब्दों में प्रविष्ट किया कि इसके दुरुपयोग की चेतावनी दी थी, साथ ही उन सभी तर्कों को अमान्य कर दिया था जो इस अनुच्छेद के सविधान में रखे जाते समय दिये गये थे। सदस्यों ने इसे अनावश्यक तथा केन्द्र के हाथ में तानाशाही की मज्जा दी थी। उनका विचार था कि इसका प्रयोग राज्य विधायक दल में उत्पन्न दलीय संकटों को हल करने के लिये अथवा 'अच्छी सरकार के सिद्धान्तों के आधार पर भी किया जा सकता है। उन्होंने इस अनुच्छेद को राज्यों की स्वायत्ता को कम करने वाला बताया था। सविधान सभा के अध्यक्ष डा. अम्बेदकर ने सदस्यों को यह कह कर आश्वस्त किया था कि 'यह अनुच्छेद मात्र पुस्तक में ही बने रहेंगे इनका प्रयोग नहीं किया जायेगा' तथापि उन्होंने भी इसके दुरुपयोग की संभावना से इनकार नहीं किया था।

सदस्यों द्वारा सविधानसभा में व्यक्त की गयी आशंकाएँ पूर्णतः निर्मूल नहीं साबित हुयीं। पिछले 50 वर्षों के दौरान अनेकों दृष्टान्त दृष्टिगोचर होते हैं, जबकि इस अनुच्छेद का प्रत्यक्ष दुरुपयोग किया गया विशेषकर उस स्थिति में जबकि राज्यों में केन्द्र से भिन्न दल की सरकार सत्तारूढ़ हो।

इस सत्र में सबसे पहला मामला 1959 में केरल का प्रकाश में आता है जबकि पहली बार चुनावों द्वारा सत्ता में आयी कम्युनिस्ट पार्टी की बहुमत वाली सरकार को कांग्रेस पार्टी ने पदच्युत कर दिया था। केरल में केन्द्रीय हस्तक्षेप स्पष्ट रूप से राजनीतिक पूर्वाग्रह का मामला था। गज्यपाल के इस प्रतिवेदन का कि सरकार ने जनता के बहुमत का विश्वास खो दिया = बाद में हुये मध्यावधि चुनावों से इसकी पुष्टि नहीं हुयी (कम्युनिस्ट पार्टी के पक्ष में पड़ने वाले वोटों का प्रतिशत 35.9 से बढ़कर 36.8 प्रतिशत हो गया था)।

तथापि केरल के मामले को छोड़कर सविधान लागू होने के बाद अनेक वर्षों तक ना केवल दुरुपयोग अपितु इसके प्रयोग के भी बहुत कम उदाहरण प्राप्त होते हैं। वास्तव में इसका प्रमुख कारण था- 1967 से पूर्व तक (अपवादों को छोड़कर) केन्द्र व राज्यों में एक ही दल शासन करता रहा जिसके कारण केन्द्र तथा राज्यों के मध्य कोई सभाविन संघर्ष सामने नहीं आया। लेकिन 1967 के आम चुनावों के बाद से अनेक राज्यों में कांग्रेस पार्टी का हराकर, गैर कांग्रेसी दल सत्ता पर विराजमान हो गये। जिसके फलस्वरूप राज्यों तथा संघ के मध्य प्रसुप्त विरोध उत्तेजक टंग से उभरकर सामने आया, जिसकी परिणति राज्यों का राष्ट्रपति शासन के अधीन करने के तौर पर हुयी।

यही कारण है कि गैर कांग्रेसी दल एक आवाज से अनुच्छेद 356 को रद्द किये जाने की माँग करते रहे हैं। इसका प्रमुख कारण यह है कि यदि कोई राज्य सरकार जनता से किये गये वायदों के अनुसार महत्वपूर्ण नीतियों में बदलाव लाना चाहती है, तो ऐसी स्थिति में केन्द्र आपत्ति करता है जैसा कि केरल में 1959 में किया गया था। श्री नम्बूदरीवाद की सरकार पर निम्न आरोप लगाये गये थे-

- 1 कुछ अपराधियों की सजाओं को माफ कर दिया गया,
- 2 सामान्य प्रशासन में साधारणतया तथा न्यायिक प्रशासन में विशेषतया सरकार ने हस्तक्षेप किया,
- 3 राज्य की शिक्षण संस्थाओं को साम्यवादी प्रचार करने के लिये मजबूर किया गया,
- 4 पुलिस को यह आदेश दिये गये कि वह प्रबन्धकों तथा कर्मचारियों के झगड़ों में उस समय तक हस्तक्षेप ना करे जब तक कि स्थानीय शांति भंग होने का खतरा न हो.

- 5 कांग्रेस तथा गर कम्युनिस्ट पार्टिया के सत्याग्रहियों को गिरफ्तार कर लिया गया,
- 6 पार्टी कोष के लिये 25 लाख रुपय इकट्ठे किये गये (जहाँ यह बात ध्यान देने योग्य है कि महाराष्ट्र के भूतपूर्व मुख्यमंत्री श्री अतुले ने करोड़ों रुपये अपने तथा पार्टी फंड के लिये इकट्ठा किये थे।)

उपराक्त सभी आरोप वहीं भी इस बात की पुष्टि नहीं करते कि राज्य में सवधानिक तंत्र विफल हो गया था। स्पष्टतः राज्य सरकार की बर्खास्तगी 'विरोधपक्षीय दल (कम्युनिस्ट) को' को मत्ता में ना बने रहने देने की दुर्भावना के आधार पर ही की थी। इस मत की पुष्टि बाद में मोरारजी देसाई के उस कथन से भी हो जाती है जिसमें उसने कहा था कि 'केरल की कम्युनिस्ट सरकार को इंदिरा गांधी के दबाव में बर्खास्त किया गया था।

इसी प्रकार हरियाणा में 1967 में राव वीरेन्द्र सिंह की सरकार को दलबदल के आरोप के आधार पर बर्खास्त किया गया था। राज्यपाल ने अपने प्रतिवेदन में कहा था, कि बार-बार दल बदल के कारण राज्य में राजनीतिक अस्थिरता का वातावरण पैदा हो गया था। लेकिन इसके विपरीत उसी दिन पश्चिम बंगाल में पीसी घोष के मन्त्रिमण्डल का पद की शपथ दिला गयी जिसके मारे मंत्री दल बदलू थे। इस बात का सभी विपक्षी दलों ने बड़ा विरोध किया था। उनका कहना था कि जब हरियाणा में दल बदल बुरा था तो पश्चिम बंगाल में उसे सही कैसे ठहराया जा सकता था।

इसी प्रकार तमिलनाडु में करुणानिधि के मन्त्रिमण्डल को 1967 इस आधार पर बर्खास्त कर दिया गया था, क्योंकि उसके विरुद्ध रिश्वतखोरी के आरोप थे, जबकि उसी समय कर्नाटक में देवराज अर्ग के विरुद्ध, आन्ध्र प्रदेश में वेगेलराव के विरुद्ध भी भ्रष्टाचार के आरोप थे परन्तु उन सरकारों को बर्खास्त नहीं किया गया। यद्यपि महाराष्ट्र के मुख्यमंत्री अतुले के विरुद्ध भ्रष्टाचार के आरोपों की पुष्टि उच्च न्यायालय के निर्णय द्वारा भी हो गयी थी, तथापि उनके विरुद्ध कोई कार्यवाही नहीं की गयी थी क्योंकि ये सभी कांग्रेसी थे। सभी विपक्षी दलों ने केन्द्र पर पक्षपातपूर्ण भूमिका का आरोप लगाया तथा इसे राज्यों की स्वायत्तता के अपहरण की सज़ा दो विभिन्न दलों के समय-समय पर हुये सम्मेलनों में भी अनुच्छेद 356 को रद्द किये जाने की माँग रखी गयी है विशेषकर वामपंथियों ने। परन्तु यहाँ यह भी उल्लेखनीय है कि तथा यह हस्त्यासद भी लगता

है कि जब 1992 में भाजपा की सरकारों का अपदस्थ करने में इस अनुच्छेद का प्रयोग किया गया, तब मभी दला विशेषकर इन तथाकथित प्रगतिशील दलों ने भी इन सरकारों के विरुद्ध अनुच्छेद 356 का प्रयोग का स्वागत किया गया। इन सरकारों के विरुद्ध अनुच्छेद 356 का प्रयोग तथा उन दलों द्वारा स्वागत किया जाना दोनों ही राजनीति से प्रेरित थे। वास्तव में भाजपा सरकार का विरुद्ध हुये प्रयोग का स्वागत किये जाने से इन दलों के इस अनुच्छेद के प्रयोग का विरोध करना मात्र माखल का विषय बन जाता है। इससे यही सिद्ध होता है कि जब इस धारा का प्रयोग इनके अपने दलों की सरकारों के विरुद्ध किया जाता है, तब तो इनके द्वारा इसके प्रयोग की आलोचना की जाती है व इसे हटाये जाने की माँग रखी जाती है, परन्तु जब किसी अन्य दल की सरकार के विरुद्ध किया जाता है, तो केन्द्र के निर्णय का ना केवल समर्थन ही किया जाता है अपितु उनको बर्खास्त करने की माँग भी सर्वप्रथम इन्हीं की तरफ से आती है। क्या विपक्षी दलों को ये नीति उचित है? 1977 में 9 कांग्रेसी राज्यों की सरकारों को बर्खास्त करना भी इनकी इसी दोतरफ़ी नीति का उदाहरण है, क्योंकि 1977 से पूर्व तक इनका द्वारा कांग्रेस पार्टी की इसीलिये आलोचना की जाती थी क्योंकि कांग्रेस स्वतन्त्रता के बाद से लगातार केन्द्र में मन्तारुद्ध थी, परन्तु जब गैर कांग्रेसी दलों ने सत्ता की बागडोर अपने हाथों में ली, तो उसी की पुनर्गठित कर दी। अतः स्पष्ट है कि विपक्षी दलों द्वारा इस अनुच्छेद के विरोध का कोई निश्चित आधार नहीं है वरन् विरोध केवल राजनीतिक स्वार्थ से प्रेरित प्रतीत होते हैं।

स्वयं सर्वोच्च न्यायालय भी भाजपा सरकारों के विरुद्ध अनुच्छेद 356 के प्रयोग की निष्पक्षता से जाँच करने में असफल रहा है। सर्वोच्च न्यायालय का निर्णय भी कानून व सविधान पर आधारित ना होकर राजनीतिक पूर्वाग्रहों से दूषित था। सर्वोच्च न्यायालय ने अपने निर्णय में भाजपा सरकारों की बर्खास्तगी को इस आधार पर उचित ठहराया था कि 'धर्मनिरपेक्षता' भारतीय सविधान का आधारभूत तत्व है, अतः यदि कोई दल धर्म का राजनीति में इस्तेमाल करता है तो केन्द्र अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत यह निष्कर्ष निकालने को स्वतन्त्र है कि राज्य में राष्ट्रपति शासन लगाया जाना उचित है। वास्तव में न्यायालय का यह निर्णय उचित नहीं था। 'धर्मनिरपेक्षता' एकांगी धारणा नहीं है। क्या राजनीति में धर्म का कोई स्थान नहीं है। इस निर्णय का क्या यह निष्कर्ष निकालना चाहिये कि केन्द्र इस निर्णय को आधार बना कर किसी भी भाजपा सरकार को बर्खास्त कर सकती है। अकाली दल निश्चित ही साम्प्रदायिक दल है। इसी प्रकार केरल में मुस्लिम लीग व केरल कांग्रेस भी विशेष सम्प्रदाय से ही जुड़े हैं और इनका गठबन्धन वर्तमान

म केंद्र में सत्तारूढ़ दल कांग्रेस से है, तो यह प्रश्न उठना स्वाभाविक है कि क्या इन दलों के गठजोड़ से ज़रूरी सरकारों को भंग किया जा सकता है? जहाँ तक 'धर्मनिरपेक्षता' के आधारभूत तौरों को ध्यान में रखने का सवाल है, वो एक राजनीतिक प्रश्न है क्योंकि भारतीय राजनीति में धर्म का राजनीति में इस्तेमाल सभी राजनीतिक दलों द्वारा किया जाना रहा है। इनका निर्णय करना न्यायालय के क्षेत्राधिकार में नहीं आता ना ही न्यायालय की क्षमता इस पर अपना निर्णय देने की है, क्योंकि न्यायालय की क्षमता केवल कानून के क्षेत्रों पर अपना निर्णय देने तक ही सीमित है, और निश्चित रूप से यह मामला कानून के क्षेत्र में नहीं आता। भाजपा सरकारों की पदच्युति को बढ़ा देने का फैसला निश्चित रूप से न्यायाधीशों की निष्पक्षता पर प्रश्न चिह्न खड़ा करता है। अनुच्छेद 356 के प्रयोग के लिये धर्मनिरपेक्षता की कसौटी निहित करना कठिनाई उत्पन्न करेगा। उल्लेखनीय है कि न्यायालय के इस निर्णय का सभी राजनीतिक दलों (भाजपा को छोड़कर) स्वागत किया गया। किसी भी दल ने यह प्रश्न नहीं उठाया कि क्या संविधान के ढाँचे को आधार बनाकर न्यायालय निर्णय कर सकता है? वास्तव में न्यायालय ने अपनी न्यायिक सीमाओं का अतिक्रमण किया था। 'नोम्बई बनाम भारत संघ' वाद पर दिये गये निर्णय को सर्वोच्च न्यायालय ने अपने ताल के फैसले से उलट दिया, जबकि महागठ के मुख्यमंत्री श्री मनोहर जोशी के चुनाव की वैधता पर निर्णय देते हुये कहा था कि 'हिन्दुत्व और हिंदूवाद' जीवन की शक्ती है जो मात्र धर्म तक सीमित नहीं है तथा चुनावों में हिन्दुत्व के नाम पर वोट माँगने का धर्म निरपेक्षता के विरुद्ध नहीं माना जायेगा। अतः निश्चित तौर पर न्यायालय का वर्ष 1924 में दिया गया फैसला राजनीतिक पूर्वाग्रह से दूषित था।

आज कोई भी राजनीतिक दल ऐसा नहीं है जिसने किसी न किसी मामले में अनुच्छेद 356 के प्रयोग का उचित नहीं माना है। भाजपा जिसने 1992 में अपनी चार राज्य सरकारों को गिराकर जाने पर केंद्र की कड़ी आलोचना की थी, 1995 में उत्तर प्रदेश में मुलायम सिंह सरकार को हटाकर राष्ट्रपति शासन लगाये जाने की जोरदार माँग रखी थी। इसी प्रकार की माँग 1995 में बिहार में लालू प्रसाद यादव की सरकार को बर्खास्त करने के लिये की गयी थी, जबकि राज्य में एक माह के भीतर ही चुनाव होने वाले थे। किसी भी दल ने अभी तक गंभीरता से इसके आचिन्त्य पर विचार नहीं किया है ना ही निष्पक्ष रूप से अवलोकन करते हुये इस के दुरुपयोग पर रोक लगाने की माँग की है। यद्यपि सभी राजनीतिक दलों ने समय-समय पर केंद्र द्वारा इसके प्रयोग पर कड़ी आपत्ति व्यक्त की गयी है लेकिन जैसा कि उपरोक्त उदाहरणों से स्पष्ट

होगा कि कोई भी ऐसा दल शेष नहीं है जिसने किसी न किम्मा अजसर पर दक्षक प्रयोग की माँग न रखी हो अतः राजनीतिक दलों द्वारा अनुच्छेद 356 के प्रयोग का कोई व्यवस्थित आधार या तर्क ही शेष नहीं बचा है।

अनुच्छेद 356 के प्रयोग में राज्यपालों की भूमिका भी निर्णायक रही है राज्यपाल द्वारा राज्य सरकार की बर्खास्तगी के लिये केन्द्र को रिपोर्ट भेजना, राज्य विधान सभाओं को भंग करना तथा मुख्य मंत्रियों की नियुक्ति आदि ऐसे अधिकार हैं जिसके प्रयोग में पक्षपातपूर्ण भूमिका का निर्वहण करने के कारण उसका पद आलोचनाओं का शिकार रहा है। चूँकि राज्यपाल केन्द्र द्वारा ही नियुक्त किया जाता है, अतः उस पर केन्द्र के एजेंट के रूप में कार्य करने का आरोप लगाया जाता रहा है। यद्यपि राज्यपाल राज्य का संवैधानिक प्रमुख होता है तथापि उसने सत्विधा प्रदत्त इस भूमिका से हटकर कार्य किया है। कई मामलों में तो राज्यपाल ने निश्चित तार पर ना केवल सावधानिक उपबंधों का उल्लंघन ही किया है, अपितु ऐसे ढंग से व्यवहार किया है जिसका कोई संवैधानिक आधार ही नहीं था, और जो संसदीय प्रणाली के लिये खतरनाक हो सकता है।

यह स्वीकृत सिद्धान्त है कि उत्तरदायित्व पूर्ण संसदीय प्रजातंत्र में राज्य के संवैधानिक अध्यक्ष के अधिकारों का वास्तविक कार्यपालक की तुलना में नहीं बढ़ाया जाना चाहिये। राज्यपाल के विवेकाधिकारों का प्रयोग क्षेत्र सीमित है, और उसे अपने विवेकाधिकारों का प्रयोग अंतिम हथियार के रूप में ही करना चाहिये। लेकिन यह बात ध्यान में रखी जानी चाहिये कि हमारे देश में प्रधानमंत्री सर्वाधिक महत्वपूर्ण तथा शक्तिशाली पदाधिकारी होता है। राजनीतिक अधिकार और सरकारी सत्ता प्रधानमंत्री के हाथों में संकेन्द्रित हो जाती है। उसके द्वारा मनोनीत होने के कारण राज्यपाल उसके प्रति अनुग्रहीत होते हैं। राज्यपालों ने तो प्रधानमंत्री के निर्देशों को कार्य रूप में परिणत कर लिया है। राज्यपालों द्वारा समय-समय पर लिये गये विवादास्पद निर्णयों के कारण राजनीतिक दलों द्वारा इस पद के उन्मूलन की भी बात की जाने लगी है।

ग्रेट ब्रिटेन जहाँ से भारतीय संसदीय प्रणाली स्वीकार की गयी है, में भी अभी तक ऐसा कोई उदाहरण नहीं प्राप्त होता जहाँ सम्राट ने प्रधानमंत्री के सभा भंग करने के अनुरोध को अस्वीकार कर दिया हो अथवा सलाह के विरुद्ध कोई सरकार बर्खास्त की हो। (दि टाइम्स 10, अक्टूबर 3, 1913) (इस सम्बन्ध में प्रो डायसी का भी विचार है कि वे इस बात से सहमत हैं कि मंत्रियों की सलाह के बिना राजा कुछ नहीं कर सकता।)

लेकिन नहीं तक भारत का सबध है, राज्यपाल को विवेकाधीन शक्तियाँ दी गयी हैं। क्योंकि राज्यपाल ही केन्द्र व राज्य को जोड़ने वाली कड़ी होता है लेकिन ऐसे अनेको उदाहरण मिलते हैं, जबकि उसने केन्द्र व सत्तारूढ़ दल के इशारा पर निर्णय लिया है, और जिसने भी अपने संवैधानिक प्रमुख की भूमिका के निर्वहन का प्रयत्न किया उन्हें अपने पद से हाथ धोना पड़ा है। उदाहरण के लिये 1991 में तमिलनाडु के राज्यपाल श्री बरनाला ने द्रमुक की करुणानिधि की सरकार के विरुद्ध प्रतिवेदन भेजने से साफ इनकार कर दिया था, फलस्वरूप जिसकी कीमत उन्होंने अपना पद गँवाकर चुकायी।

एक अन्य बात जो इस अध्ययन के दौरान उभर कर सामने आयी है कि अनुच्छेद 356 का प्रयोग करने में एकरूपता नहीं बरती गयी है। प्रयोग के मामला का अवलोकन करने में यह बात सिद्ध होती है कि एक ही सी परिस्थितियों में भिन्न-भिन्न मापदण्ड अपनाये गये हैं। कुछ उदाहरण ऐसे मिलते हैं जबकि दिना राज्यपाल के प्रतिवेदन के बाद राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया। वहीं विधान सभा का उद्घोषणा के तुरंत बाद ही भंग कर दिया गया और वहीं उस केवल निलम्बित रखा गया व वैकल्पिक सरकार बनाने का अवसर दिया गया जबकि कभी-कभी विपक्षी दलों के दावे के बावजूद विकल्प की सरकार बनाने का अवसर उन्हें नहीं दिया गया। उदाहरण के लिये आन्ध्र प्रदेश में 1954 में, मणिपुर में 1972 में नागालैण्ड में 1992 में, पंजाब में 1966 में तमिलनाडु में 1991 में, व 1977 व 1980 में जबकि एक साथ 9-9 राज्यों की विधान सभाओं को भंग किया गया था राज्यपाल के बिना प्रतिवेदन के ही राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू किया गया था।

इसी प्रकार विधान सभा भंग करने या निलम्बित रखने का फसला भा दलगत हितों की दृष्टि में रखने हुये ही किया जाता है। जबकभी भी केन्द्र शासित दल को यह विश्वास हुआ कि वह विधान सभा को निलम्बित करके विपक्ष में विधायकों को दल बदल का प्रलोभन देकर अपने दल का बहुमत विधान सभा में प्राप्त कर लेगा, उस स्थिति में विधान सभा को निलम्बित कर दिया गया और जब उसे इस प्रकार का विश्वास नहीं था, विधान सभा को तत्काल भंग कर दिया गया। उदाहरण के लिये राजस्थान में 1957 में, उत्तर प्रदेश में 1970 में, उड़ीसा में 1971 में, आसाम में 1979 में, पंजाब में 1938 में विधान सभाओं को निलम्बित कर दिया गया था ताकि वहाँ पर कांग्रेस पार्टी को सरकार बनाने का अवसर प्राप्त हो सक परन्तु इसके विपरीत आन्ध्र प्रदेश में 1954 में, केरल में, 1965 तथा 1970 में व 1983 में त्रिपुरा में तथा पश्चिम

बंगाल में 1971 में उड़ीसा में 1973, आसाम में 1982 में विधान सभाओं को इसलिये भंग कर दिया गया ताकि वहाँ विपक्ष की सरकार ना बन सके। लेकिन ऐसे अनेकों उदाहरण भी दिये जा सकते हैं जबकि कांग्रेस ने विपक्ष की सरकारों को बर्खास्त करने के तुरन्त बाद ही विधान सभाओं को भी भंग कर दिया गया तथा अवसर होते हुये भी अपनी सरकार बनाने का कोई प्रयत्न नहीं किया क्योंकि दल- बदल के कारण राज्य में स्थिर सरकार बनाने की कोई संभावना नहीं थी। यहाँ यह जानना आवश्यक है कि 1965 में केरल में मध्यावधि चुनावों के तुरन्त पश्चात् तथा नव निर्वाचित विधायकों के पद की शपथ ग्रहण करने से पहले ही विधान सभा को भंग कर दिया गया था, जबकि कम्युनिस्ट पार्टी राज्यपाल के समक्ष सरकार बनाने का दावा कर चुकी थी तथा निर्धारित समय के अंदर विधान सभा में अपना बहुमत भी सिद्ध करने को तैयार थी। इसी प्रकार राजस्थान में राज्यपाल डा सम्पूर्णानन्द ने निर्दलीय सदस्यों की गणना से इनकार कर दिया था, जबकि संयुक्त विधायक दल ने सदन में अपने बहुमत सिद्ध करने की बात की थी। लेकिन राज्यपाल ने राज्य विधान सभा भंग कर राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया था ताकि मोहन लाल सुख्खाडिया का विपक्ष में दल बदल करवा कर बहुमत प्राप्त कर सकें और वह इस उद्देश्य में सफल भी हो गये।

इन विभिन्नताओं ने केन्द्र की संवैधानिक निष्पक्षता और राजनीतिक ईमानदारी पर प्रश्नचिह्न लगा दिया है। वास्तव में संसदीय व्यवस्था वाली सरकार में राजनीतिक दल इतना महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं कि वे जनतन्त्र के प्रसाद में किसी भी पद अथवा संस्था को सफल अथवा विफल बना सकते हैं यह जिम्मेदारी राजनीतिक दलों पर रहती है कि संवैधानिक नियमों का कठोरता से पालन करें, जिससे राजनीतिक व्यवस्था विश्रुखलित न होने पाये लेकिन एक लम्बे समय तक कांग्रेस पार्टी के अलावा किसी संगठित राजनीतिक शक्ति का उदय नहीं हो पाया जिसके परिणामस्वरूप कोई ऐसी राजनीतिक शक्ति नहीं थी, जो केन्द्र को अपने शक्तियाँ का दुरुपयोग करने से रोक पाती।

समय-समय पर सर्वोच्च न्यायालय ने भी राष्ट्रपति शासन लागू किये जाने की परिस्थितियों का परीक्षण कर सकने का दावा किया है, यद्यपि संविधान निर्माताओं का प्रयोजन इन प्रावधानों को न्यायिक समीक्षा से मुक्त रखना था, क्योंकि संविधान के अनुच्छेद 74(2) के अनुसार राष्ट्रपति को मंत्रियों द्वारा दी गयी सलाह को किसी न्यायालय में इस आधार पर चुनौती नहीं दी जा सकेगी कि मंत्रियों द्वारा राष्ट्रपति को क्या सलाह दी गयी थी ? साथ ही इसी के



तहत अनुच्छेद 356(1) में भी यह व्यवस्था की गयी है कि राष्ट्रपति की सत्तुष्टि अंतिम है क्योंकि हमम स्पष्ट उल्लेख है कि राज्यपाल का प्रतिवेदन मिलने पर या अन्यथा इस बात से सत्तुष्टि है --- तो वह कार्यवाही कर सकता है- स्पष्ट राष्ट्रपति का सत्तुष्टि को न्यायालय के विचार का विषय बनाने में रोक लगायी गयी है।

यहाँ यह उल्लेखनीय है कि इन्हीं उपबन्धों के तहत 1977 में सर्वोच्च न्यायालय ने वादियों द्वारा पेश याचिका को प्रारम्भिक आधार पर ही रद्द कर दिया था। न्यायाधीशों के विचार था कि उक्त मामले का (जैसा कि अध्याय पाँच में वर्णित है) न्यायिक पुनरावलोकन नहीं किया जा सकता, क्योंकि यह मामला राजनीतिक है। जस्टिस भगवती तथा गुप्त के अनुसार "राष्ट्रपति की सत्तुष्टि एक आत्मनिष्ठ बात है।" इसका उद्देश्यात्मक परीक्षण संभव नहीं है। वास्तव में राष्ट्रपति द्वारा लिया गया निर्णय कार्य पालिका द्वारा दिया गया परामर्श ही होता है। अतः न्यायालय इसमें हस्तक्षेप नहीं कर सकता अन्यथा यह एक गलत परम्परा बन जायेगी। अतः जहाँ 1977 में सर्वोच्च न्यायालय सविधान निर्माताओं की वास्तविकता भावनाओं का अदर करते हुये मामले की वधता पर निर्णय देने से इनकार कर दिया था वही दूसरी ओर 1994 में सर्वोच्च न्यायालय ने अपनी मामलों का ध्यान न रखते हुये अपने क्षेत्राधिकार का प्रसार कर लिया। यह स्पष्ट है कि संविधान निर्माता न्यायालय को इस विवाद से परे रखना चाहते थे परन्तु ऐसा हो नहीं सका, संभवतः यह न्यायिक सक्रियतावाद का उदाहरण है।

अतः अन्त में यह कहा जा सकता है कि सभी राजनीतिक विवादों का बावजूद अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत राज्यों में राष्ट्रपति शासन का प्रावधान संविधान में बना हुआ है और इसमें अपनी उपयोगिता, आवश्यकता और औचित्य बार-बार सिद्ध किया है। निश्चित ही यह राज्यों को नियंत्रण में रखने के लिये केन्द्र के हाथों में एक ऐसा अस्त्र है, और इसके दुरुपयोग की भी प्रबल संभावना है, परन्तु आज स्थिति यह है कि सभी राजनीतिक दल या गठबन्धन केन्द्र में सत्तामह होने की आशा रखते हैं और सत्तारूढ़ होने पर अनुच्छेद 356 की शक्ति गँवाना नहीं चाहते। सम्भवतः यही कारण है कि अनुच्छेद 356 के विरुद्ध राजनीतिक दलों का विरोध, उनका आक्रोश और उनकी आलोचना आज उतनी प्रखर और तीखी नहीं रह गयी है, जितनी कि मन्तर के दशक में थी। वास्तव में स्थिति यह है कि सिद्धान्ततः अनुच्छेद 356 का प्रावधान चाहे कितना भी लोकतन्त्र विरोधी या संघवाद विरोधी हो। परन्तु व्यवहार में इन दोनों ही सैद्धान्तिक धारणा का खण्डन कर दिया है। व्यवहार में हम देखते हैं कि अनुच्छेद 356 ने राज्यों ने

समय-समय पर सवधानिक अस्थिरता व अव्यवस्था पर काबू पाकर भारतीय संघ की एकता और सुदृढ़ता को बनाये रखने में योगदान दिया है। इसी प्रकार सभी राष्ट्रीय राजनीतिक दल, निम्न माध्यमिकी दल, कांग्रेस पार्टी भारतीय जनता पार्टी सामाजवादी दल जनता दल आदि सभी शामिल हैं के द्वारा समय-समय पर राष्ट्रपति शासन लागू किये जाने का माँग करना, राष्ट्रपति शासन का स्वागत करना, इस बात का प्रमाण है कि कुल मिलाकर ये सभी दल और लोकमत जिनका ये दल प्रतिनिधित्व करते हैं वेना अनुच्छेद 356 के प्रावधान का आवश्यक, उपयोगी तथा उचित मानते हैं ।

आवश्यकता केवल इस बात की है कि अनुच्छेद 356 के प्रावधान का दुरुपयोग का निवर्तन किया जाये। इसके लिये समय-समय पर अनेक सुझाव भी दिये गये हैं-

एक सुझाव तो यह है कि किसी राज्य सरकार का विधान सभा में बहुमत रखा दिया जा नहीं सकता निम्न केवल विधान सभा में ही होना चाहिये साथ में यह भी सुझाव दिया जा सकता है कि राज्यपाल को यह अधिकार भी होना चाहिये कि वे किसी भी राज्य सरकार का शपथ ग्रहण करने के तीन दिन के भीतर अपना बहुमत सिद्ध करने का करे ।

एक अन्य सुझाव स्वयं सर्वोच्च न्यायालय ने 'बोम्बई बनाम भारत सरकार' के मामले में दिया है जिसमें कहा गया है कि विधान सभा को उस समय तक भंग नहीं किया जाना चाहिये जब तक कि राष्ट्रपति शासन की उद्घोषणा का अनुमोदन संसद द्वारा ना कर दिया गया हो। यह खेद का विषय है कि जब उत्तर प्रदेश में मायावती की सरकार का भंग किया गया और राष्ट्रपति शासन लागू किया गया तब बिना राष्ट्रपति शासन की उद्घोषणा का संसद द्वारा अनुमोदन प्राप्त किये राज्य की विधान सभा को भंग कर दिया गया। राज्यपाल और केन्द्र को इस विषय को लेकर व्यापक निन्दा हुयी है।

अतः आवश्यकता आज इस बात की है कि अनुच्छेद 356 के प्रावधान के दुरुपयोग और उसके राजनीतिक प्रयोग पर रोक लगायी जाये ता कि उक्त प्रावधान ही समाप्त कर दिया जाये।

## सहायक ग्रंथ सूची

## SELECTED BIBLIOGRAPHY

### CONSTITUTIONAL DOCUMENTS

- 1     Constituent Assembly Debates (1947-49) 51 to 67 (Lok Sabha)
- 2     The Government of India Act 1935
- 3     The Draft constitution of India, 1949
- 4     The Present Constitution of India
- 5     Proceedings of Lok Sabha Debates (1959 and 1967 to 1970),  
New Delhi

### REPORTS

- 1     The Report of centre State Relations Inquiry committee 1971  
(Rajamannar Committee Report)
- 2     The Report of Sarkaria commission on centre state Relations  
1988, (Part I and II)
- 3     Report of the study team of A R C on centre state Relationship  
(1968 New Delhi)
- 4     West Bengal Governments Document, 1977
- 6     Baghvan Sahay Committee Report (1970)

### TABLE OF IMPORTANT CASES

- 1     Bijayananda V President of India AIR 1974 ori 52
- 2     Dr Hare Krishna Mehtab v CM Orissa AIR 1976, 175
- 3     K K Aboo V Union of India, AIR 1965, ker 229
- 5     Rao Birender Singh V Union of India AIR 1968 SC 441  
(Punjab)

- 6 Madhav Rao Sindia V Union of India, AIR 1971
- 7 Shamsher V State of Punjab AIR 1971, SC 2192
- 8 State of Karnataka V Union of India AIR 1878 SC 68
- 9 State of Rajasthan V Union of India AIR 1977 SC 1361
- 10 Sunder Lal Patwa V Union of India, AIR MP, 1993
- 11 SR Bommai V Union of India AIR SC 1994 Kant

### JOURNALS AND MAGAZINES

- 1 Journal of constitutional and parliamentary studies New Delhi
- 2 Journal of Indian Political science Delhi University
- 3 Asian Recorder, New Delhi
- 4 Mainstream, New Delhi
- 5 Economic & Political weekly
- 6 Keesings Contemporary Archives, New York

### पत्रिकाये

- 1 भारत (हिन्दी और अंग्रेजी)
- 2 इंडिया टूडे (हिन्दी और अंग्रेजी मासिक पत्रिका)
- 3 दिनमान (हिन्दी)
- 4 सप्तदीप पत्रिका
- 5 दि स्टेट्समैन (ईयर बुक) (अंग्रेजी)
- 6 माया
- 7 धर्मयुग
- 8 द वीक (अंग्रेजी)
- 9 टाइम्स आफ इंडिया( दिल्ली, लखनऊ)
- 10 द हिन्दू (दिल्ली)

- 11 हिन्दुस्तान टाइम्स (दिल्ली )
- 12 इंडियन एक्सप्रेस (दिल्ली)
- 13 दैनिक जागरण (इलाहाबाद)
- 14 जनसत्ता (दिल्ली)
- 15 राष्ट्रीय सहारा (इलाहाबाद)
- 16 नवभारत टाइम्स (लखनऊ, दिल्ली)
- 17 अमृत प्रभात पत्रिका (कलकत्ता)

### BOOKS IN ENGLISH

- 1 Aiyar, S P Federalism and Social Change A Commentary on Quasi Federalism  
Bombay Asian Publishing House 1961
- 2 Austin, Granville Indian Constitution, Cornerstone of a Nation  
Claredon, Oxford Press, 1972
- 3 Basu D D Commentary on the Constitution of India  
Vol, IV, Calcutta, S C Sarkar and Sons 1968
- 4 " Shorter Constitution of India,  
10th Edt Prentice Hall of India Pvt Ltd  
Delhi (1989)
- 5 Binani G D India at a Glance  
Bombay Orient Longmans 1953
- 6 Chanda Asok Federalism in India A Study of Union State  
Relations-  
George Allens and Unwin Ltd 1965
- 7 Dhawan Rajeev President's Rule in India  
Bombay, N M Tripathi Pvt Ltd 1979

- 
- |    |                            |  |
|----|----------------------------|--|
| 8  | Dahiya, M S                | Office of the Governor in India (New Delhi)<br>Sundeepr Prakashan, 1979                                    |
| 9  | Eddy, J P<br>& F N Lawtan, | India's New Constitution A Survey of the<br>Government of India Act-1935<br>Macmillan & Comp London        |
| 10 | Gehlot N S                 | State Governors in India Trends & Issues<br>Gitanjali Publishing House, New Delhi, 1985                    |
| 11 | Gupta, U N                 | Indian Federalism and Unity of Nations<br>Allahabad, Vohara Publishing House 1968                          |
| 12 | Gupta, M G                 | Aspects of Indian Constitution<br>Allahabad, Central Book Dept   |
| 13 | Iqbal Naryan               | State Politics in India<br>Meerut, Meenakshi Prakashan 1976  |
| 14 | "                          | Twilight on Down Political Changes in India<br>(1967-71)<br>Agra, Shiv Lal and Sons, 1972                  |
| 15 | Jain H M                   | Union Executive<br>Allahabad, Chaitanya Publishing House 1969  |
| 16 | Jain, M P                  | Indian Constitutional Law<br>Bombay, N M Tripathi Pvt Ltd 1987   |
| 17 | Kashyap, S C               | The Politics Defections-A Study of State of<br>Politics in India,<br>Delhi, National Publishing House 1969 |
| 18 | "                          | Union State Relation in India,<br>Delhi, Institute of Constitutional and Parliamen<br>tary Studies, 1969   |

- 19 Keith, A B      A constitutional History of India  
(Allahabad) Central Book Depot 2<sup>nd</sup> Edt 1961
- 20 Maheshwari, S R      President's Rule in India  
The Macmillan Comp of india Ltd Meerut  
1977
- 21 Munshi K M      Indian Constitutional Documents  
Bombay, Bharat Vidhya Bhawan, 1967
- 22 Prasad, Anirudh      Centre State Relations in India  
New Delhi, Deep & Deep Publications, 1985
- 23 Pylee, M V      Constitutional Government in India  
Bombay, Asia Publishing House 1965
- 24 Rao, B Shiva      The Framing of India's Constitution-A Study  
New Delhi, Indian Insutute of Public Administra-  
tion, 1968
- 25 "      The Farming of India's Constitution,  
Select Documnts, Vol IV, Bombay, N M Tripathi,  
Pvt Ltd 1968
- 26 Sen, Ashok K      Role of Governor's in Emerging Pattern of Centre  
State Relations in India  
Delhi, National Publishing House 1975
- 27 Siwach, J R      Politics of president's Rule in India  
Institute of Advanced Study Shimla, 1979
- 28 "      Dynamics of Indian Government and Politics  
Sterling Publishers Pvt Ltd New Delhi
- 29 Sahni Sati      Centre State Relations  
Vikas Publishing House Pvt Ltd



- 
- 30 Vekitaraman, R      My Presidential Years  
Rupa Publication, New Saradh Delhi
- 31 Kashvap, S C      Indian Political Parties  
The Institute of Constitutional and Parliamentary  
Studies, Delhi
- 32 Gani, H A      Governor in the Indian Constitution—Certain Con-  
troversies and Sarkaria Commission  
Ajanta Publications, 1990
- 33 Jones, W H Morris      The Government and Politics of India  
Hutchinson, University Press London
- 34 Virender Grover      Federal System, State Autonomy and Centre State  
(Edt)      Relations in India—Political System in India  
Deep & Deep Publications New Delhi
- 35 Mahapatra, J K      Factional Politics in India  
Chugh Publicaton, Allahabad, 1985
- 36 Weiner, Myron      State Politics in India  
(Edt)      Princeton, New Jersey 1968
- 37 Madhok, Balraj      Political Trends in India  
S Chand, & Comp Delhi, 1959
- 38 Jennings, Sir Ivor      Some Aspects of the Indian Constitution  
Oxford University Press Lordan, 1951
- 39 Friedrich, Carl J      Constitutional Government and Democracy  
Oxford University Press, Calcutta 1968
- 35 Navar Kuldip      India after Nehru  
Vikas Publications Delhi 1975
- 36 "      India—The Critical Years  
Delhi, Vikas Publications 1971

## हिन्दी में

- 1 सिवाच ज आर                      भारत की राजनीतिक व्यवस्था  
हरियाणा साहित्य अकादमी (चण्डीगढ़)
- 2 बसु, दुगा दास                      भारत का संविधान—एक परिचय  
प्रेटिस हाल ऑफ इंडिया, प्राइवेट लिमिटेड नयी दिल्ली, 1989
- 3        "                                      भारत की संवैधानिक विधि,  
प्रेटिस हाल ऑफ इंडिया प्राइवेट लिमिटेड, नयी दिल्ली, 1989
- 4 शर्मा, राम अवतार                      केन्द्र राज्य संबंध  
यादव, मुषमा                              हिन्दी माध्यम कार्यान्वयन निदेशालय दिल्ली विश्वविद्यालय,  
1986
- 5 कूरियन के मथ्यू                      केन्द्र राज्य संबंध  
वर्गोस, पी एन                              एमजी वसानी द्वारा मैकमिलन इंडिया लिमिटेड के लिये  
प्रकाशित (दिल्ली) 1980
- 6 कश्यप, सुभाष                      भारतीय राजनीति के नये मोड़—दल बदल और राज्यों की  
राजनीति  
मीनाक्षी प्रकाशन, मेरठ
- 7 सईद एस एम                      भारतीय राजनीतिक व्यवस्था  
सुलभ प्रकाशन, लखनऊ, 1992
- 8 काठारी, रजनी                      भारत में राजनीति,  
ओरिएण्ट एंड लॉंगमैन लिमिटेड, दिल्ली 1973
- 9 जॉन्स, मारिस                      भारतीय शासन एवं राजनीति,  
सुरजीत प्रकाशन, दिल्ली

- |                              |  |
|------------------------------|--|
| 10 पाण्डय, जय नारायण         | भारत का सविधान,<br>सेन्ट्रल लॉ एजेन्सा, इलाहाबाद                                       |
| 11 मुशीला काशिक,<br>(स)      | भारतीय शासन एव राजनीति<br>हिन्दी माध्यम कार्यान्वयन निदेशालय दिल्ली विश्वविद्यालय      |
| 12 सत्या एम राय<br>(स)       | भारत में उपनिवेशवाद आर राष्ट्रवाद<br>हिन्दी माध्यम कार्यान्वयन निदेशालय, दिल्ली वि०वि० |
| 13 भारत का सविधान,<br>(1990) | भारत सरकार, विधि व न्याय मंत्रालय विधायी विभाग, राजभाषा<br>खण्ड, नयी दिल्ली            |
| 14                           | राज्या और सब क्षेत्रों में राष्ट्रपति शासन<br>लोकसभा सचिवालय, नयी दिल्ली 1991          |

## ARTICLES CONSULTED

- |                       |   |
|-----------------------|---|
| Ashoke, K             | Role of the governor in emerging pattern of<br>Centre State Relations<br>"Journal of Constitutional and Parliamentary<br>Studies", New Delhi Vol 55 No 3, July-Sep<br>1971                        |
| 3 Hirawat Saroj       | Changing role of the Governors in appointing<br>the coalition ministry in the context of Maharashtra<br>an Appraisal<br>Journal of Constitution and Parliamentary Studies,<br>Vol X Oct-Dec, 1977 |
| 3 Chatterjee, Delip K | President's Rule and Union State Relations in<br>India<br>The Journal of Constitution & Parl Stud Vol XIV<br>No 4 Oct-Dec, 1980   |

- 4 Karunakaran, K P Powers and Functions of the President  
Mainstream, Vol V No 35 April 29 1967
- 5 Bhattacharva, S Federalism and Indian Unity  
Vol XXIII No 8, Mainstream Oct 20, 1984
- 6 Jain, H M (i) Governors in Changed Political Setup Vol 6  
No-14, Mainstream Dec 2, 1967
- 7 Rao, K V Centre State Relations in Theory & Practice  
Indian Journal of Political Science, Vol XIV  
No, 4 Oct-Dec 1953
- 8 Sahay, S Arbitrary use of Article 356 Vol XXXI No 7  
Mainstream Dec 26 1992
- 9 Chittaranjan, C M To democracy defence,  
Vol VI No 74, Mainstream Dec 2 1967
- 10 Chatterjee The Role of Governor in Indian Politics,  
Sibranjan Indian Journal of Political Science Vol XXXII  
Oct Dec, 1971, No 4
- 11 Chandola, Harish The Sordid Game Mainstream April 11, 1992
- 12 Rao, P The Role of Parliament During the emergency  
Parameswara The Journal of Cons and Parl Studies
- 13 Pylee, M V The States under Constitutional Emergency  
The Journal of Cons and Parl Studies
- 14 T Pevidas Use and abuse of Article 356  
The Hindu May 4, 1993
- 15 Hegde, Ramkrishna Strong states for powerful centre,  
Mainstream, Oct 26, 1985 Vol XXIV No-8
- 16 Dutt, Vijay For a peoples verdict,  
May 2, 1993, The Hindustan Times

- 17 Roy, P K                      100 days of Central Rule in U P  
The Hindu, April 1 1992
- 18 Singh, Bhishma              Not a Subordinate of Centre,  
Narain                           Hindustan Times, New Delhi Nov 20, 1994
- 19 Rajan, K R                    Governors, On Her Majesty's Service  
The Week, Feb 12 18 1983 Vol 8
- 20 Shenoy, F V R                Governors Accountable to no one, The Week  
Feb 12-18-1983
- 21 Gopalakrishnan,              Controversial Governors The Week Feb 12 18  
I R                                1983
- 22 Siwach, J R                    (i) Powers of the Governor to Summon the  
State Legislature, Kurukshetra University Research  
Journal, Vol II, Part I  
(ii) The President's Rule, the Politics of Suspend  
ing & Dissolving the State Assemblies  
Constitutional & Parliamentary Studies Vol IX,  
No -4 Oct-Dec, 1977
- 23 Jag Mohan                    Nagaland Governor Defend himself, Mainstream,  
May 2, 1992
- 24 P A Sebastain                People Versus Their Elected Representative,  
Economic & Political Weekly Nov, 1988
- 25 Pant, Nalini                  The Governor and Article 356 Problems and  
Challenges, Journal for Study of State Government  
Varanasi Vol 5 July Dec 1971
- 26 Mishra R N                    Governor and Dissolution of the Legislative As  
sembly, Political System in India, Edit by Vermer  
Grover

- 27 Rao, K V                      Guidelines for the Governors—Political System in India, Edit by Veriner Grover'
- 28 Gehlot, N S                (i) The governor's set their own Rules  
Parliamentary Studies, New Delhi Vol XVI No 10 Oct , 1972  
(ii) Indian federalism—some processes and problems,  
Journal of Political Studies VIII 2 DAV College Jullundhur  
(iii) Governor and Dissolution of Assembly  
Mainstream, New Delhi, Vol IX No 52 August 28, 1971
- 30 Dahiya, M S                Appointment of the Governor and its implications in the light of the intention of the framers, The Modern Review, Calcutta Vol CXXVIII No 6 June, 1971
- 31        "                            Governor's power to dismiss the Chief Minister  
Ibid, Vol CXXX, No 1, Jan 1972
- 32 Jena, B B                    "The Role of State Governors in India"  
The Indian Political Science Review Vol II No 3 and 4, Delhi University, 1968
- 33 Sayeed, S M                The Governor-A Tutorial  
Head Constitutional & Parliamentary Studies, New Delhi, Vol XV, No 12 Dec 1971

- 1 अरुण शारी क्या नाकतवरा की सुविधा के लिये कानून होता है ?  
दैनिक जागरण, 18 जनवरी 1993
- 2 माहन सिंह भारतीय संविधान में केन्द्रीय हस्तक्षेप के प्रावधान,  
दैनिक जागरण 19 दिसम्बर 1992
- 3 वृजेन्द्र प्रताप गातम संविधान में राज्यपाल का पद और उसका उभरता स्वरूप
- 4 के सथानम् संविधान सभा और राज्यपाल के पद की परिकल्पना  
संसदीय पत्रिका (1967)

